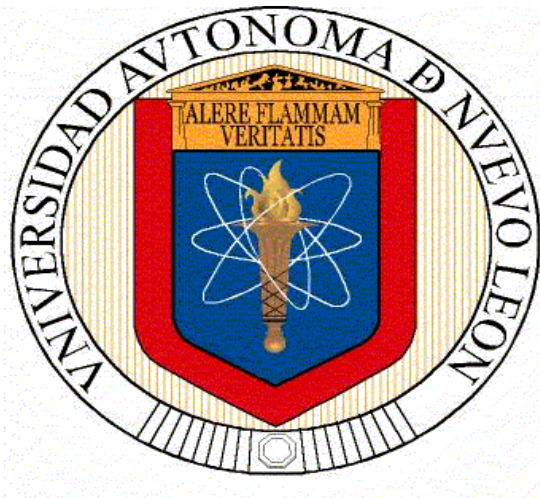


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**TESIS DOCTORAL  
LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y DESAFÍOS  
“HACIA LA INSTAURACIÓN DE UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL E  
INCLUSIVA”**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO PRESENTA:  
MDC. RICARDO VELÁSQUEZ RAMÍREZ**

Cd. Universitaria, San Nicolás de los Garza, N.L., febrero de 2014.

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**TESIS DOCTORAL  
LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y DESAFÍOS  
“HACIA LA INSTAURACIÓN DE UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL E  
INCLUSIVA”**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO PRESENTA:  
MDC. RICARDO VELÁSQUEZ RAMÍREZ**

**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. RAFAEL ENRIQUE AGUILERA PORTALES**

*Cd. Universitaria, San Nicolás de los Garza, N.L., febrero de 2014.*

Dedico este trabajo a mi esposa Patricia y a mi hijo Piero Sebastián, con mucho cariño.

“No merece la libertad y la vida sino sabe cada día  
conquistarla”.

Goethe

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>11</b>
<b>ORIGEN, FUNDAMENTOS Y DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA .....</b>	<b>11</b>
1.1.- Los orígenes de la democracia .....	11
1.1.1.- La democracia griega .....	12
1.1.2.- La democracia directa.....	17
1.1.3.- La democracia representativa .....	17
1.1.4.- La democracia participativa .....	18
1.1.5.- La democracia deliberativa .....	19
1.2.- Fundamentos de la democracia .....	19
1.2.1.- Definición mínima de democracia .....	21
1.2.2.- Valores, principios y reglas de la democracia .....	21
1.2.3.- Los valores democráticos .....	22
1.2.4.- Los principios democráticos.....	29
1.2.5.- Reglas .....	38
1.3.- Las dimensiones de la democracia .....	40
1.3.1.- La democracia política .....	41
1.3.2.- La democracia social .....	43
1.3.3.- La democracia económica .....	45
1.3.4.- La democracia integral.....	49
1.3.5.- La democracia como sistema político .....	51
1.3.6.- La democracia como modelo de Estado .....	53
1.3.7.- La democracia como forma de gobierno .....	56
1.3.8.- La democracia como forma de vida .....	58
1.3.9.- A modo de conclusión.....	60
1.4.- La democracia según algunos autores.....	60
1.4.1.- Según Norberto Bobbio .....	61
1.4.2.- Según Giovanni Sartori.....	65
1.4.3.- Según Hans Kelsen .....	66
1.4.4.- Según Samuel P. Huntington.....	68
1.4.5.- Según Joseph A. Schumpeter .....	71

1.4.6.- Según Robert A. Dahl.....	74
1.4.7.- Según Austin Raney y Willmore Kendal.....	77
1.4.8.- Según Edmundo J. Plaza .....	78
1.5.- El encuadramiento constitucional del sistema democrático .....	80
1.6.- El Estado democrático y su desarrollo .....	81
1.6.1.- Estado de derecho.....	83
1.6.2.- Estado social de derecho.....	84
1.6.3.- Estado democrático y social de derecho.....	86
1.6.4.- Estado constitucional, democrático y social de derecho .....	87
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>100</b>
<b>A MANERA DE PROPUESTA: LA DEMOCRACIA INCLUSIVA .....</b>	<b>100</b>
2.1.- Antecedentes .....	100
2.2.- Aproximación a una definición de Democracia Inclusiva .....	106
2.3.- Democracia inclusiva y política .....	107
2.4.- Democracia inclusiva y partidos políticos .....	109
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>113</b>
<b>TRANSICIÓN Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>113</b>
3.1.- Definición de gobernabilidad .....	113
3.2.- Transición y gobernabilidad democrática en Latinoamérica .....	116
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>123</b>
<b>VALOR DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA.....</b>	<b>123</b>
4.1.- Valor de la CDI.....	123
<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>126</b>
<b>PROBLEMAS ACTUALES QUE AFRONTA LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA .....</b>	<b>126</b>
5.1.- Problemas actuales.....	126
<b>CAPÍTULO VI .....</b>	<b>136</b>
<b>LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA.....</b>	<b>136</b>
6.1.- Los desafíos.....	136
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>144</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>155</b>
I. Bibliografía General.....	155
II. Bibliografía Especializada sobre el Tema.....	156
III. Revistas y documentos sobre el Tema.....	158
IV. Exploración On Line.....	159

<b>ANEXO N° 1 .....</b>	<b>160</b>
CARTA DEMOCRATICA INTERAMERICANA.....	160
<b>ANEXO N° 2 .....</b>	<b>171</b>
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS .....	171
<b>ANEXO N° 3 .....</b>	<b>201</b>
LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS .....	201
Ley N° 26300.....	201

## **PRESENTACIÓN**

La presente tesis constituye la materialización de una etapa en mi formación académica en el Doctorado de Derecho, con el deseo de aportar al conocimiento de la democracia en Latinoamérica y propiciar que nuestras sociedades sean más justas, democráticas y prósperas.

Es mi propósito poner de manifiesto mi compromiso con la idea y el ideal democrático por ser relevante para nuestro tiempo, pues, si bien encierra una densa problemática, se trata de dar repuestas a algunas de sus interrogantes. La democracia, a pesar de su corto período de vigencia universal, sin embargo le da consistencia y proyección a las sociedades de nuestra época que abrazan los valores y principios que ella encierra.

Ninguna prueba es tan importante para una persona, como aquella en la cual se le pone en necesidad de expresar su punto de vista sobre algo que es relevante para una colectividad. Este es el caso en el que me encuentro, al escribir esta tesis, con la cual me propongo cumplir el ritual que me exige la Universidad para graduarme de Doctor.

Para escribir este informe de investigación he tenido que conciliar dos situaciones personales: por una parte, los hechos y circunstancias que provocaron dificultades e impedimentos que me hicieron posponer este informe; por otra parte, la urgencia con que me impone la vida el requisito del grado académico de Doctor, para poder desarrollar mis tareas académicas y profesionales, con la tranquilidad y seguridad que se requiere. Pero, de todos modos, he cumplido con gran devoción este compromiso que tenía con quien ya no me da más plazos: conmigo mismo.

Escogí, precisamente, este difícil tema, y no otro, por considerar que esta densa cuestión política-jurídica tiene que ver directamente con los agudos



problemas que atraviesa la democracia en Latinoamérica, y además por ser un tema de histórica grandeza y de porfiada aspiración de nuestros pueblos.

Todas las reflexiones que consigno, de nada servirían y carecería de todo sentido si no tuviera el ingrediente de ser un testimonio leal a mis inquietudes democráticas y que considero son las mismas de una generación a la cual pertenezco y que deseo que no baje la guardia frente a cualquier intento de amenaza a la democracia.

Por todo lo dicho, se puede comprender el cúmulo de circunstancias y motivaciones que determinan el cuerpo de la presente tesis.

## INTRODUCCIÓN

*La democracia se consolida sólo cuando el pueblo la práctica y cuando siente que vivir en democracia es algo distinto y mucho mejor que vivir en dictadura. "No merece la libertad y la vida sino sabe cada día conquistarla" (Goethe).*

La democracia en América Latina siempre será un tema de profunda preocupación, ya que su sola comprensión e interpretación, motiva una variedad de opiniones, ya sea para estar a favor o estar en contra. Esta situación no es casual, pues refleja los conflictos por lo que atraviesa en nuestro continente, por lo que es pertinente abordarlo. Sin embargo, cualquier intento de hacerlo, siempre tendrá la limitación de no poder tratarlo integralmente, ya que este tema tiene varias dimensiones, siendo así, tendrá diversas partidas para plantearlo. Por lo mismo, del presente informe se puede desprender que nuestra perspectiva se desenvuelve en el campo de la teoría y praxis constitucional, que implica asumir la democracia sobre todo como régimen o sistema político, como modelo de Estado y como forma de gobierno<sup>1</sup>. Pero la idea no es quedarnos en conceptos y categorías, sino valernos de ellos para comprender la dinámica de la realidad

---

<sup>1</sup>Es importante tener presente el aporte que hace Giovanni Sartori sobre la definición de la democracia, llegando a hablar de una democracia política, de una democracia social y de una democracia económica. Véase, Sartori, Giovanni, *Qué es la democracia?*, Bogotá-Colombia, Altamir Ediciones, 1994, pp. 3-11. Así mismo, en un artículo del que escribe, Velásquez Ramírez, Ricardo, *Desafíos conceptuales para la consolidación de la democracia en América Latina*, se hace referencia a la democracia integral en el libro Manchego, José Palomino y Velásquez Ramírez, Ricardo (coords.), "Modernas tendencias del derecho en América Latina", *I Convención Latinoamericana de Derecho*, Lima-Perú, Editora Jurídica Grijley, 1997, pp. 299-319.

democrática, situación que también nos permitirá contrastar la propia consistencia de estos conceptos<sup>2</sup>.

Por otro lado, es importante hacer notar, que con el presente informe, no pretendemos agotar el debate sobre este tema, sino más bien sumarnos a esa justa preocupación que desde la academia tenemos para comprender la democracia, no solo como problema, sino también como una solución de nuestra época, situación que lleva implícita el procurar encontrar las soluciones a sus conflictos. En ambos casos, deslizamos algunas ideas, bajo el rotulo de *problemas y desafíos*, o sea las respuestas que desde la democracia se deben dar para lograr su propio perfeccionamiento o desarrollo.

Otro punto a precisar, es que cuando nos referimos a la democracia en América Latina, no pretendemos decir que es una realidad única, más aun, no buscamos demostrar que es el único modelo o régimen que existe en nuestro continente, pues es sabido por todos que también coexiste con otros modelos políticos, que por cierto, no son objeto de estudio del presente trabajo. Nuestro punto de partida y llegada es la democracia, por ser esta la que aparentemente aplican o asumen un número importante de Estados de América Latina, aunque, como veremos más adelante, no solo basta llamarse democrático para serlo<sup>3</sup>,

---

<sup>2</sup>A propósito, Norberto Bobbio, de forma brillante nos habla de las falsas promesas de la democracia, estableciendo diferencias entre la democracia ideal como fue concebida por sus padres fundadores y la democracia real como la vivimos, con mayor o menor participación, cotidianamente. Dentro de estas falsas promesas están: la sobrevivencia del poder invisible, la permanencia de las oligarquías, la supresión de los cuerpos intermedios, la reivindicación de la representación de los intereses, la participación interrumpida y el ciudadano no educado. Todas son situaciones por las cuales no se puede hablar propiamente de “degeneración” de la democracia, sino más bien de adaptación natural de los principios abstractos a la realidad o de inevitable contaminación de la teoría cuando es obligada a someterse a las exigencias de la práctica. Véase, Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de la Cultura Económica, 1997, pp.. 24 y 25.

<sup>3</sup>Es importante tomar en cuenta lo que nos dice Alain Rouqui: “... la multiplicación de las democracias aparentes, de cuasi democracias sesgadas en diversos grados que sólo mantienen la

pues ello implica la aplicación de determinados valores y principios a la actividad política cotidiana.

Asimismo, no necesariamente pretendemos en el presente trabajo, hablar de forma detallada y profunda de la democracia que se viene desarrollando en cada país de Latinoamérica, sino más bien, haremos un análisis global, que involucre a todos o a algunos de ellos, según los temas puntuales que vamos abordando, por lo mismo, no necesariamente precisaremos a que país nos referimos, ya que ello nos puede sacar de contexto, y llevar equivocadamente a pensar que nos referimos exclusivamente a dicho país.

La naturaleza de la democracia se aprecia observando y evaluando la gran variedad de estructuras que pueden albergarse bajo una concepción general democrática y la no menos abundante variedad de modelos conforme con los cuales puede organizarse un estado democrático. Por lo tanto, las comparaciones habrán de hacerse, no ya sólo entre sistemas democráticos y no democráticos, sino también entre las democracias mismas. De esta forma se descubrirá cuanto ha cambiado la democracia en el curso de su evolución, así como la gran coherencia y estabilidad que ha mostrado; lo mucho que en ella puede modificarse sin el sacrificio de elementos esenciales, y también lo que esos elementos esenciales significa.<sup>4</sup>

Al inicio de este nuevo milenio, la mayoría de países de América Latina experimentan situaciones especiales en todas las esferas de la vida social, sobre

---

técnica de acceso al poder, es decir, los procedimientos electorales y no el estado de derecho y el respeto por las minorías, torna necesaria una reflexión empírica y sin preconceptos sobre la realidad compleja y frágil de los sistemas democráticos y su implantación en “otra parte”. A este respecto, América Latina ofrece un amplio abanico de experiencias y de modelos.” Rouquié, Alain, *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Fondo de cultura económica, 2011, p. 11.

<sup>4</sup> Lipson, Leslie, *Historia y Filosofía de la Democracia*, Buenos Aires, Argentina, Tipográfica Editora Argentina TEA, 1969, p. 12.

todo referida al sistema político democrático-constitucional. Algunos autores han llegado a sostener que la democracia en nuestro continente es una aspiración antes que una realidad histórica.<sup>5</sup> El período de las dictaduras y tiranías, a partir de la instauración de gobiernos de facto, pareciera que fuera superado, para ingresar en la década del ochenta del siglo que se fue, a un período de gobiernos elegidos a través de procedimientos democráticos. Sin embargo, como se puede apreciar en los noventa, ello no basta para determinar el carácter democrático del régimen político. De tal forma, si bien se reconoce lo logrado hasta ahora, también es cierto que se ha acentuado el debate respecto a las virtudes y dificultades de la democracia, incluso hay quienes sin decirlo abiertamente ponen en cuestión la vigencia de la misma.

En la actualidad podemos evidenciar, que en la región existen dos tendencias definidas. Por un lado, un grupo de países que siguen afirmando los principios y valores democráticos, y otro grupo que empieza a cuestionar algunos de estos principios. De tal forma, en el contexto global, nos da una primera impresión, que la democracia en el continente ha sufrido un relativo estancamiento en su desarrollo, situación que genera una legítima preocupación. Sin embargo, por ahora, no tenemos una respuesta inmediata, a pesar de acuerdos y documentos aprobados por la Organización de Estados Americanos, como es la “Carta Democrática Interamericana”. El renovado interés y la urgente necesidad por lograr la supervivencia y consolidación de la democracia, a riesgo de experimentar retrocesos, como se viene dando en algunos países, como Venezuela, vuelven a colocar estas cuestiones sobre el tapete. Sin embargo, no existen respuestas definitivas. Los conceptos y principios son revisados y hasta en algunos extremos cuestionados, tal es el caso del contenido y la forma del sistema democrático-constitucional. El comportamiento de las elites políticas, sumados a otros factores de la vida social y económica, presionan e incluso ponen en riesgo la existencia de la democracia en algunos países de Latinoamérica.

---

<sup>5</sup> En esa línea de pensamiento se encuentra el profesor peruano César Landa Arroyo, ver en: Landa Arroyo, César, *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*, Lima, Perú, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994, p. 11.

Por consiguiente, la vigencia de la democracia y sobre todo su consolidación, que aún está por llegar, se encuentra condicionada, de igual manera, a su capacidad para resolver los problemas económicos y sociales, de pobreza y extrema pobreza, muchas de ellas referidas a la exclusión de comunidades y grupos sociales, que históricamente fueron marginados y/o discriminados por el Estado y sus políticas públicas, así como por sus programas y proyectos; por lo que debemos admitir la fragilidad de las conquistas democráticas realizadas hasta ahora y, por lo tanto, la posibilidad de que se sigan produciendo crisis y, eventualmente, retrocesos. Además, la democracia no fue concebida jamás como el único camino para la organización del Estado y la sociedad, y más aún, las luchas democráticas de los últimos años, por fundamentales que hayan sido, no han logrado cambiar del todo los valores y prácticas autoritarias de las elites políticas ni mucho menos de la sociedad.

El sistema democrático en la región, si bien no logra legitimarse del todo, también es cierto que cada vez va logrando abrirse camino contra fuerzas conservadoras, que propugnan modelos autoritarios, incluso totalitarios. En tal sentido, se percibe en algunos países cierta inestabilidad política, una acentuada inseguridad jurídica, actos de corrupción en la función pública, etc. Las élites políticas que postulan el proyecto democrático, al ser considerados portavoces e imagen del mismo, no logran transmitir, frente a la población, valores y prácticas que afiancen el sistema democrático, ya que continuamente se encuentran involucrados en hechos y situaciones que desprestigian al sistema. Sin embargo, contraria a esta realidad, los ciudadanos se reafirman en sus derechos políticos, participando no solamente de forma periódica en los procesos electorales para elegir a sus representantes para los órganos de gobierno, sino también haciendo efectivo las instituciones de la participación ciudadana (referéndum, revocatoria y remoción de autoridades, rendición de cuentas, iniciativa legislativa e iniciativa de reforma constitucional), haciendo uso de las garantías constitucionales (habeas corpus, amparo, habeas data, cumplimiento, acción popular e inconstitucionalidad); así como ejerciendo presión permanente ante las

autoridades públicas, a través de otros mecanismos permitidos y legales, por demandas de carácter democráticas, como son: el respeto a los derechos humanos, la libertad de prensa, la capacidad de gestión y transparencia en la administración pública, el respeto a la autonomía y mayor eficiencia de los órganos que imparten justicia, sanción a los implicados en los actos de corrupción, entre otros.

La imperfección democrática, la permanencia de los espacios autoritarios, el déficit del poder público y la precariedad inconstitucional son aquí otros rasgos recurrentes. Y a menudo también la fuente de un malestar generalizado y de un desencanto político manifiesto. Pero si los regímenes representativos son objeto de sospecha y de duda, los comportamientos electorales y la demanda de ciudadanía dan testimonio la mayoría de las veces de su consolidación y de los progresos de la democracia.<sup>6</sup>

Como se puede apreciar, la democracia viene sufriendo su prueba más difícil, ya que los avances que se suponían logrados, relacionados no solo a elecciones periódicas de sus autoridades, sino también al respeto de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, así como el respeto a la división y autonomía de los órganos del poder público; configuran una situación que convierten a algunos de Estados en sistemas autoritarios, incluso en un extremo, al borde de sistemas totalitarios.

Es evidente, que los esfuerzos para superar esta crisis del sistema democrático, están determinadas, en última instancia por garantizar la gobernabilidad democrática y una demanda no sólo de buen gobierno en el sentido de eficiencia<sup>7</sup> y el de eficacia<sup>8</sup>, sino también en el sentido de lograr la

---

<sup>6</sup> Rouquié, Alain, *op. cit.*, nota 3, p. 16.

<sup>7</sup> Asumimos la eficiencia, como la capacidad de alcanzar objetivos de gobierno, sean estos sociales o económicos o jurídicos.

<sup>8</sup> Asumimos la eficacia, como la capacidad de mantener la estabilidad y credibilidad del sistema político, así como la seguridad jurídica.

legitimidad<sup>9</sup> del sistema democrático, que implica dar respuestas inmediatas a problemas fundamentales, como son los casos, por ejemplo, de la exclusión política y social, la ineficacia del régimen político, la ineficacia y falta de legitimidad de la Constitución política, y las deficiencias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Por lo mismo, se puede señalar que el nudo de este problema se encuentra en el modelo que se asume constitucionalmente -o sea formalmente- y su aplicación o mejor dicho las dificultades para su aplicación, lo que nos lleva a determinar, si en realidad es un problema del modelo o de su falta de aplicación o de su mala aplicación. En tal sentido, como señala Norberto Bobbio, es importante que la democracia descienda del cielo de los principios a la tierra donde chocan fuertes intereses<sup>10</sup>.

Por ello, consideramos importante estudiar la democracia en Latinoamérica, tal como lo señaláramos anteriormente, partiendo de la matriz constitucional, es decir, de la base formal, estableciendo cuales son los principios y fundamentos del sistema democrático-constitucional; así como la aplicación de los mismos y su impacto en la sociedad. Todo ello orientado a buscar fórmulas que contribuyan a fortalecer la democracia en la región latinoamericana, como sistema de realización plena de la libertad y la igualdad; y por consiguiente a promover el desarrollo, la modernidad e integración de nuestros países.

Finalmente, en el presente trabajo de investigación realizado, nos planteamos algunas preguntas, las mismas que nos sirvieron de base para delimitar la problemática expuesta, así como para formular nuestros objetivos e hipótesis, siendo las siguientes: ¿Cuáles son los principales problemas y desafíos que afronta la democracia en Latinoamérica como modelo político constitucional? ¿Qué es la democracia inclusiva y en que reside su trascendencia para

---

<sup>9</sup>Entendemos por legitimidad, al acto consiente y voluntaria de la población o sociedad sobre un sistema político determinado, sometiéndose a sus valores, principios y reglas.

<sup>10</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 2, p.25.



Latinoamérica? ¿Qué beneficios trae consigo la democracia inclusiva como modelo político constitucional en Latinoamérica? Pues bien, de estos tres problemas centrales, como es lógico, se desprenden determinadas afirmaciones y de las cuales nos hemos valido a fin de argumentar su consistencia y vigencia, aun cuando algunas de ellas están condicionadas al futuro mediano.

En tal sentido, con la presente tesis pretendemos algunos propósitos u objetivos, los mismos que nos han orientado todo el curso de la investigación. El primero de ellos es determinar la condición incipiente de la democracia en América Latina, su fragilidad, así como sus carencias; en tanto que el segundo es el de reconocer en el escenario global que un grupo mayoritario de países de América Latina se mantiene en el proyecto democrático, en tanto que un grupo minoritario cada vez más se aleja de ella; en tercer lugar, demostrar la trascendencia de la democracia inclusiva para lograr la integración, el desarrollo y la prosperidad de los países de Latinoamérica; y, por último, demostrar que la vigencia y consolidación de la democracia en Latinoamérica pasa por incorporar la democracia inclusiva.

En ese orden y línea de pensamiento, hemos determinado dos hipótesis: 1) La legitimidad, vigencia y consolidación de la democracia en Latinoamérica, se encuentra condicionada, a su capacidad para resolver determinados problemas que se vienen produciendo en el plano político, económico y social; y, 2) La democracia en Latinoamérica, está llamada a incorporar la democracia inclusiva a fin de encarar eficientemente los problemas y los retos que le plantea la crisis de gobernabilidad en la región.

En tal sentido, pasamos de inmediato a desarrollar cada uno de los puntos consignados en la estructura de la presente tesis.

## **CAPÍTULO I**

### **ORIGEN, FUNDAMENTOS Y DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA**

#### **1.1.- Los orígenes de la democracia**

No se sabe con exactitud cuándo se da inicio la democracia, sin embargo la palabra “democracia” es griega. Este sistema de gobierno se desarrolló primero entre los griegos y maduró principalmente entre los siglos VI y IV a de C., en Atenas.<sup>11</sup> Frecuentemente se considera que Heródoto fue el primero en utilizar este término, aunque realmente no aparece en su texto, sino en sus traducciones<sup>12</sup>. Estaba compuesta por dos palabras griegas: Demos, que significa "El Pueblo"; y Kratos, que significa "Autoridad" o Katrein, que significa "Gobernar". De ahí que el significado original de la palabra fuera "Gobernado por (o autoridad en) el pueblo".

Los ideales e instituciones democráticos han conocido el triunfo y los fracasos. Tras un largo periodo de obscuridad, la democracia renació en los siglos XVII y XVIII, expandiéndose vigorosamente en el XIX, para emerger (aunque no sin detrimento) en el XX, del lado del vencedor, después de las dos guerras mundiales, en las cuales el ideal democrático era una de las banderas en lucha. Sus opositores estaban integrados por los aristócratas y oligarcas del viejo mundo, la nobleza medieval y sus últimos descendientes, los monarcas absolutos de los siglos XVI y XVII, los acaudalados mercaderes de todas las épocas –ya que el poder del pueblo amenazaba sus riquezas-, la mayoría de las cabezas visibles de todas las religiones organizadas, los comandantes prácticamente de todos y cada uno de los ejércitos del pasado y la mayoría de los del presente, y la versión “siglo veinte” del dictador, tanto fascista como comunista.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Lipson, Leslie, *op. cit.*, nota 4, p. 26.

<sup>12</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Buenos Aires-Argentina, Ed. REI, 1988, p. 343.

<sup>13</sup> Lipson, Leslie, *op. cit.*, nota 4, p. 11.

Por lo mismo, el origen de la democracia pasa por hacer un recorrido por Grecia, así como el reconocimiento a la democracia directa, a la democracia representativa, a la democracia participativa y a la democracia deliberativa.

### **1.1.1.- La democracia griega**

Sin duda, Atenas merece su reputación y gloria como cuna de la democracia. Desde la época de Solón hasta la de Demóstenes, los atenienses crearon, practicaron y vivieron la democracia. Durante esos dos siglos y medio hicieron por la democracia lo que jamás se había hecho antes, ni se haría después hasta el siglo XVII. Crearon la democracia teorizando acerca de sus principios e inventando sus instituciones. Cualquier griego que se refiera a la democracia, de las guerras persas en adelante, tenía a Atenas *in mente*, ya que en ella estaba el modelo y arquetipo para todos los estados helénicos.<sup>14</sup>

Lo cierto es, que la democracia es un término antiguo como la historia de los pueblos, ya que su origen y nacimiento lo encontramos en los pueblos antiguos de Grecia, catalogada como la cuna de la Democracia. Según Finley habría sido en la Isla de Quíos donde florecieron las primeras instituciones democráticas<sup>15</sup>. Al respecto este autor nos habla de un texto fragmentario que informa sobre la existencia de una Asamblea Popular de hombres libres. Se cree que este texto fue escrito entre los años 575 o 550 a. de c.

Otro helenista, Forrest<sup>16</sup>, precisa que entre los años 1,000 al 800 no se tiene noticias de la existencia de los llamados Demos. Forrest se remonta a la *Ilíada* de Homero y al poema de Hesíodo, "Los trabajos y días", en donde hay referencias muy genéricas de la actitud de los pobres contra los ricos. Es probable

---

<sup>14</sup> *Ibídem*, p. 26.

<sup>15</sup> Miró Quesada Rada, Francisco, *Democracia Directa y Derecho Constitucional*, Lima-Perú, Editorial Concitec, 1990, p. 37.

<sup>16</sup> *Ibídem*, p. 337.

también, que el conflicto entre los Aristoi -los mejores- y el Demos -pueblo- acaecido entre el 700 y 750 haya sido el inicio de la democracia en Grecia.

Asimismo, es probable que por el 800, se hayan formado las primeras Asambleas de Aristócratas, especie de parlamentos que reunía a los miembros de las clases dominantes. En estas Asambleas se elegía, entre "los mejores" a un Rey, pero por otra parte, se sabe que existieron reyes que gobernaban sin estar sometidos a las Asambleas de "Notables". La monarquía en Grecia fue hereditaria y electiva, según la Constitución de las diversas "poleis". El pueblo no participaba, era un simple espectador y estaba marginado en el proceso de decisiones.

A fines del 800 y comienzos del 700 se produce en Grecia una revolución socio-económica y psicológica<sup>17</sup>. La Revolución Socio-Económica está relacionada con el desarrollo del comercio en el Mediterráneo. El campesino, al darse cuenta que podía realizar una actividad distinta a la agricultura, empezó a abandonar el campo liberándose de esta manera de caer en la esclavitud por no pagar sus deudas, fue el desarrollo de la Marina Mercante la que influyó en este cambio de las relaciones económicas.

Hacia el 750 se crearon factorías en la Bahía de Nápoles y otros griegos empezaron a explorar las costas del Mar Negro. Esta especie de "Revolución Industrial" contribuyó a la formación de hombres libres, dueños de su destino. En este contexto algunos historiadores creen que las Asambleas democráticas de los griegos fueron un perfeccionamiento de las Asambleas que ellos vieron entre los comerciantes fenicios; pero esta referencia no está confirmada del todo.

En esta época en Grecia se empieza a formar un tipo de hombre con una nueva mentalidad; que podían gobernarse por sí mismo y no sólo fundar nuevas ciudades, y que tampoco era cierto que el poder del Rey y de los aristócratas venía de Zeus, es decir, cuestionaron el "Derecho Divino" de los reyes y de la

---

<sup>17</sup> *Ídem.*

aristocracia. Sin duda que este fue un proceso que preparó el desarrollo de la democracia, pero también en otros mecanismos de explotación.

No toda Grecia, a lo largo de su historia, fue democrática. El Demos convivió con monarquías, aristocracias, oligarquías y tiranías. Es más, muy pocas Ciudades-Estado pudieron mantener una democracia estable.<sup>18</sup> Fue la democracia ateniense, la única realmente organizada que vivió aproximadamente 200 años, desde que la estableció Solón para ser consolidada por Clístenes hasta la muerte del genial orador Demóstenes, sin olvidar en este proceso a Efialtes y Pericles. Después de la reforma de Clístenes y Efialtes, la democracia de los atenienses se consolida. Durante Pericles se vuelve conservadora e imperialista, pero alcanza su máximo auge, para empezar luego a declinar.

Inicialmente en Grecia se tomaba la democracia como forma de gobierno, pero también tenía otros significados, a saber, "Obedecer la Ley dentro de la igualdad". Posteriormente, la democracia es duramente criticada y malinterpretada. Pero cuando la ciudad (Polis) ateniense se ordena de manera política y jurídica, y Pericles organiza magistralmente a su pueblo, la democracia se consolida como forma de vida. Mediante ella nace la primera Constitución en Atenas, las primeras leyes escritas, las magistraturas (los arcontes y el consejo de Areópago). Sin embargo, nunca en ella todos los habitantes fueron ciudadanos, nunca todos los ciudadanos tuvieron acceso a todas las magistraturas, nunca la Asamblea Popular tuvo competencia exclusiva y excluyente para resolver todas las cuestiones, pero lo que sí es importante resaltar que los atenienses estuvieron orgullosos, no de su complicado y equilibrado mecanismo institucional -la forma de gobierno-, sino la dignidad y libertad con que se vivía en la ciudad, premiando la virtud y bondad, practicando la tolerancia y la templanza y pudiendo a la vez ser osados y razonables -la forma de la vida-, tal

---

<sup>18</sup> *Ibídem*, p. 38.

como lo describe Pericles en la etapa de esplendor y lo añora Demóstenes en la decadencia.<sup>19</sup>

La democracia –explicada aquí por primera vez, y por labios de un persa, en el escrito de un griego en Asia Menor- se enuncia textualmente así: “cuando el pueblo gobierna, merece el mejor nombre de todos: el de igualdad legal. Además no se llevan a cabo ninguno de los actos propios del monarca. El pueblo distribuye los cargos por sorteo, responsabiliza de ellos a sus funcionarios públicos y dirige las deliberaciones, en las cuales todos pueden tomar parte.”<sup>20</sup>

“Usamos un sistema político –dijo Pericles- que no imita las leyes de nuestros vecinos. Más que copiar a otros, somos nosotros los que damos el ejemplo. Nuestro sistema se denomina democracia porque en el gobierna la mayoría, no una minoría. En nuestras desavenencias privadas, las leyes otorgan igualdad de derechos para todos. Pero en la esfera cívica, nuestra valoración de un individuo estriba, no en su *status*, sino en su habilidad o distinción que demuestra en algún ámbito. Tampoco se impide a un pobre que por su modestia u oscuridad sirva al bien común, si puede ofrecer algo positivo a la ciudad. Gobernamos nuestros asuntos públicos cual corresponde a hombres libres... mientras que nos dedicamos a nuestras actividades privadas sin estorbarnos unos a otros. No infringimos la ley en los asuntos públicos porque respetamos tanto a los funcionarios como las leyes, especialmente las legisladas para beneficio de los que sufren la injusticia, y para los preceptos no escritos, cuyo incumplimiento se considera manifiestamente deshonoroso...”<sup>21</sup>

Sin embargo, ello no supone que no hayan existido otros Estados anteriores a Atenas dotados también de ciertos rasgos democráticos, como puede ocurrir con los fenicios, al grado que es posible que las asambleas democráticas de los

---

<sup>19</sup> Justo, Mario, "¿Qué es la Democracia?", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, núm. 11-2, 1961, p. 230.

<sup>20</sup> Miró Quesada Rada, Francisco, *op. cit.*, nota 15, pp. 28 y 29.

<sup>21</sup> Lipson, Leslie, *op. cit.*, nota 4, p. 32.

griegos fueron un perfeccionamiento de las asambleas que ellos vieron entre los comerciantes fenicios, a pesar de que esta referencia no está confirmada del todo<sup>22</sup>. Lo que ocurre es que se conoce demasiado poco de otros Estados que nos garantice una descripción completa y exacta, o conservaban demasiados elementos antidemocráticos juntamente con los democráticos o eran pequeños o relativamente insignificantes, razón por la cual permanecieron en la oscuridad. Atenas, en cambio, merece su reputación y gloria como cuna de la democracia. Desde la época de Solón hasta la de Demóstenes, los atenienses crearon, practicaron y vivieron la democracia. Crearon la democracia teorizando acerca de sus principios e inventando sus instituciones. Cualquier griego que se refería a la democracia, de las guerras persas en adelante, tenía en Atenas in mente, ya que en ella estaba el modelo y arquetipo para todos los Estados helénicos.<sup>23</sup>

Su destrucción se debió más a sus propias torpezas y excesos que a la fuerza o la moral de sus enemigos; y en el momento en que fueron derrotados no merecían ya la victoria.<sup>24</sup>

Sin embargo, hay quienes sorprendentemente tratan de negar el origen griego de la democracia, como es el caso de Jacques Maritain, argumentando que democracia tiende a realizarse en lo social la libertad y también la justicia, la igualdad y la fraternidad, ella es una consecuencia, una realización cristiana, pues el anhelo democrático ha surgido en la historia humana, como una manifestación temporal de la inspiración evangélica<sup>25</sup>. Por su parte Edmundo Plaza sostiene que originariamente, la democracia -que expresa su ideología a través del liberalismo- tuvo como soporte a las triunfantes burguesías nacionales.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Miró Quesada Rada, Francisco, *op. cit.*, nota 15, p. 38.

<sup>23</sup> Lipson, Leslie, *op. cit.*, nota 4, p. 26.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>25</sup> Maritan, Jacques, citado por Francisco Cerro en “¿Qué es Democracia?”, *Revista Jurídica*, Argentina, 1958, p. 185.

<sup>26</sup> Plaza, Edmundo, “La democracia moderna”, *Revista Jurídica*, núm. 24, Argentina, 1973, p. 312.

### **1.1.2.- La democracia directa**

Es la forma política utilizada por los antiguos griegos, donde el conjunto de los miembros de la comunidad concurren de forma personal para tomar decisiones políticas y elegir a sus autoridades. Sin embargo, en la antigua Grecia, solo participaban en la asamblea aquellos que eran reconocidos como ciudadanos, siendo excluidos los esclavos, los menores de edad y las mujeres.

En la actualidad, dada la complejidad de las sociedades, es difícil su aplicación, pues no solamente por el número de sus habitantes, sino también por el poco tiempo que gozan las personas para dedicarse al gobierno de la comunidad y por la exigencia que ella implica.

En la antigua Grecia, muchas de las faenas que eran realizadas por los esclavos permitía que los amos, que tenían la condición de ciudadanos, pudieran concurrir al ágora a informarse, debatir y decidir, cumpliendo de esta manera la responsabilidad y el compromiso democrático.

### **1.1.3.- La democracia representativa**

Por su parte la democracia representativa, la misma que aparece con la democracia moderna, permite al pueblo elegir a un grupo de personas como sus representantes, a fin de que ellos tomen decisiones en su nombre. Los elegidos son los que representan a pueblo en las tareas de gobierno, o en las tareas legislativas, o en otros órganos públicos.

Sin embargo, hay que hacer notar que la representación del pueblo en la democracia moderna no significa el cumplimiento ilimitado de la voluntad de la mayoría. La voluntad del pueblo, se expresa en ciertas competencias y en los límites que establece la Constitución, la misma que consagra la declaración de derechos y los principios de protección de la persona humana.



“Las democracia contemporánea contempla diversos factores como es el respeto de los derechos y libertades fundamentales mediante el reconocimiento de éstos en la Constitución y garantizándolos por procedimientos expresamente establecidas en ésta misma”.<sup>27</sup>

#### **1.1.4.- La democracia participativa**

El profesor Rafael Aguilera sostiene que “El modelo democrático participativo se inspira fundamentalmente en la democracia ateniense.”<sup>28</sup> La democracia participativa pone énfasis en la participación del pueblo o de los ciudadanos en los asuntos públicos y como tal le dota a los mismos, de forma individual o colectiva, de un conjunto de instrumentos y procedimientos para canalizar sus reclamos, para ejercer el control político y para participar según sus necesidades del ejercicio del poder.

Estos instrumentos son reconocidos como mecanismos de participación y control ciudadano, incluso tiene el estatus en muchas constituciones de los Estados latinoamericanos de derechos políticos, permitiendo de esta manera extender la gama de posibilidades del pueblo en la actividad política, es decir ir más allá de la democracia representativa, que se agota en la elección de las autoridades cada cierto tiempo. Suele reconocérsela como una participación ciudadana intermedia entre democracia representativa y la democracia directa. Estos mecanismos de participación ciudadana son los siguientes: el referéndum, la consulta popular, la revocatoria, la remoción, la iniciativa de reforma constitucional, la iniciativa legislativa, la rendición de cuentas, etc.

---

<sup>27</sup> Prado Maillard, José Luis, *Hacia un Nuevo Constitucionalismo*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 91.

<sup>28</sup> Aguilera Portales, Rafael Enrique, *Constitución y democracia. Fundamentos políticos del Estado de derecho*, Lima-Perú, Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L, 2011, p.179.

### 1.1.5.- La democracia deliberativa

La democracia deliberativa, es otro de los términos de utilización reciente, fue acuñada por Joseph M. Bessette en 1980, que la reelaboró y argumentó de nuevo en 1994. Desde entonces, numerosos filósofos y politólogos han contribuido a desarrollar la concepción deliberativa de la democracia, entre los que tenemos a Jürgen Habermas, Jon Elster, Joshua Cohen, John A. Dryzek, Carlos Santiago Nino, John Rawls, Amy Gutmann, James Fishkin, Dennis Thompson, Seyla Benhabib o José Luis Martí. El término *democracia deliberativa* "designa un modelo normativo – un ideal regulativo – que busca complementar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas."<sup>29</sup>

### 1.2.- Fundamentos de la democracia

Como señaláramos al inicio del presente informe, la democracia tiene diferentes dimensiones, sin embargo es necesario hacer referencias sobre aspectos elementales y sustanciales, pues se trata de partir de una idea base de lo que entendemos por democracia. "Es imposible comprender bien la democracia sin el presupuesto de una teoría general acerca de la política."<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Velasco, Juan Carlos, "Democracia y deliberación pública", en *Confluencia XXI*, núm. 6, 2009, p. 75. Disponible en <http://digital.csic.es/bitstream/10261/23050/1/Democracia%20y%20deliberaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20-%20CONFLUENCIA%20XXI%206%202009.pdf>, sitio consultado el 01 de febrero de 2014.

<sup>30</sup> Lipson, Leslie, *op. cit.*, nota 4, p. 13.

En ese sentido vale la pena tomar como primera idea lo sostenido por Leslie Lipson, quien desde una perspectiva histórica y comparada dice que “La consideramos el mejor y más noble de los sistemas políticos que los hombres han ideado; porque, aun adulterada –en la medida en que puede adulterársela-, sus efectos son menos lamentables y dolorosos que los inconvenientes de los sistemas contrarios; porque ha sobrevivido a la revolución y reacción, y ha soportado los peligros de la prosperidad y de la indigencia de la paz y de la guerra; porque desde Platón hasta Hitler, desde Aristófanes hasta Stalin, ha enfrentado y confundido a sus enemigos; porque continua en nuestra era encarando las recientes posibilidades de que se la aplique, no ya solo en países asiáticos y africanos, sino a la organización internacional misma, y porque, en fin, es rica en conquistas ya logradas y está pletórica todavía de esperanzas.”<sup>31</sup>

En ese propósito de explicar lo sustancial de la democracia, Hans Kelsen utilizando las categorías de igualdad y libertad sostiene que “Del supuesto de nuestra igualdad –ideal– puede inferirse la tesis de que nadie debe dominar a nadie. Pero la experiencia demuestra que para seguir siendo iguales necesitamos soportar un domino ajeno. Por esto la ideología política no renuncia jamás a hacer solidarias libertad e igualdad, siendo precisamente característica para la democracia la síntesis de ambos principios.”<sup>32</sup>

“Si la Sociedad y el Estado han de existir, precisa también que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres, y, por consiguiente, una autoridad. Pero ya que hayamos de ser gobernados, aspiramos al menos a gobernarnos por nosotros mismos. Así, la libertad natural se convierte en libertad social o política. Es políticamente libre quien, aun estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena. Con esto queda planteada la principal diferencia entre formas del Estado y de la Sociedad.”<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> *Ídem.*

<sup>32</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*, México, D.F., Editora Nacional, 1974, p. 16.

<sup>33</sup> *Ibídem*, p. 16 y 17.

### **1.2.1.- Definición mínima de democracia**

Teniendo como marco lo anterior, corresponde aproximarnos a una definición de democracia, sabemos que no es tarea fácil, sin embargo nuestra mirada constitucional y nuestro compromiso con los valores que esta disciplina inspira, podemos definir la democracia como un régimen o sistema político, donde el poder reside en el pueblo, que revalorando a la persona humana y en el marco del respeto a determinadas reglas preestablecidas, pone énfasis en la libertad individual, en la igualdad jurídica y en la dignidad de la persona humana, para una convivencia pacífica y en armonía. Es ante todo un régimen político y una forma particular de encarar el Estado, en consecuencia una forma especial de organización y convivencia social, donde la libertad, la igualdad y la solidaridad son su esencia.

Desde el punto de vista político implica el ejercicio del poder por el pueblo, desde el punto de vista jurídico el cumplimiento a determinados principios y reglas, desde el punto de vista sociológico la convivencia en común respetando derechos fundamentales y desde el punto de vista filosófico la aspiración a una sociedad de hombres y mujeres libres ejerciendo su vida de forma digna.

De la presente definición se puede desprender que la democracia comprende determinados valores y principios, que en seguida pasamos mencionarlos.

### **1.2.2.- Valores, principios y reglas de la democracia**

La naturaleza o contenido de algo siempre estará determinado por aquellos aspectos trascendentes o rasgos característicos que dan identidad a un cuerpo o fenómeno diferenciándolo de otros similares. Así tenemos la democracia que siendo un sistema político, se diferencia sustancialmente de la autocracia, ya que la esencia reside en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y la dignidad

humana. “El objetivo fundamental de un estado democrático es moral. Es contribuir, mediante la actividad política, a la civilización humana.”<sup>34</sup>

Todo Estado democrático se explica por sí mismo a través de estos valores y principios, de tal forma que frente a la ausencia de estos, simple y llanamente, estamos frente a cualquier otro sistema político o forma de gobierno, más no frente a una democracia. Con mayor razón en un Estado constitucional democrático, estos valores y principios están recogidos en la Constitución política, pues se constituyen en la base del sistema político y jurídico. Son valores supremos de textura abierta a los contenidos que se les asigna en el desarrollo de la Constitución, por lo mismo tiene una relevancia y trascendencia superior en relación con el resto de disposiciones constitucionales. Son planteados de forma genérica, de tal forma, que para la aplicación por parte de los operadores políticos y jurídicos requerirá una estructura normativa mínima, situación que debe llevar a su afirmación o consolidación. Suelen alimentarse de la doctrina y de la práctica de los operadores políticos y jurídicos.

Partiendo de lo dicho sobre los valores y principios, ahora nos corresponde referirnos a cada uno de ellos, a fin de comprender su importancia y significado.

### **1.2.3.- Los valores democráticos**

**La libertad** se expresa en el reconocimiento de la existencia del derecho de todas las personas de desarrollarse plenamente, sin afectar el derecho de los demás; del mismo modo, supone la capacidad de autogobernarse y, por tanto, de asumir como legítimas únicamente aquellas obligaciones y vínculos que se acepten como válidos. Cada ciudadano, políticamente activo, tiene el derecho de participar en la preparación y adopción de las decisiones colectivas que le atañen. Este derecho es el que le da consistencia y respalda el principio de la soberanía del pueblo con derecho a autogobernarse. De esta manera, la libertad se

---

<sup>34</sup> Lipson, Leslie, *op. cit.*, nota 4, p. 21.

institucionaliza en una serie de derechos o libertades específicas: de pensamiento, de expresión, de asociación, de reunión, de tránsito, de empleo, de religión, etc. Se trata pues del reconocimiento del ser humano como sujeto de derechos, en consecuencia como la base real de la ciudadanía moderna, es decir, como sujeto fundamental del orden democrático.

A estas libertades se le suele llamar *libertades formales*, tova vez que ponen énfasis a condiciones puramente procedimentales, haciendo de esta forma abstracción de capacidades y condiciones concretas. De igual forma se les denomina *libertades negativas*, ya que con ello se establece que se es libre frente a los demás, en relación con posibles interferencias negadas. En realidad, lo que se busca es afirmar la idea y propósito que son derechos en los que se salvaguarda la posibilidad de cada persona de elegir y emprender su forma de vida y porque no su propio proyecto de vida.

Del mismo modo, existe una segunda forma de encarar la libertad democrática, que no es sino reconociendo la capacidad de autogobernarse o autodeterminarse y, por lo tanto, de asumir como legítimas sólo las obligaciones y vínculos que cuenten con su aprobación tácita o explícita. Este sentido de la libertad supone el derecho de cada individuo de participar en la elaboración y adopción de las decisiones colectivas que le conciernen y, por consiguiente, de ser ciudadano políticamente activo. Por lo mismo, este derecho de autodeterminación de los seres humanos es lo que sostiene el principio democrático fundamental de la soberanía popular.

De esta manera, la idea de que el pueblo debe autogobernarse se basa en el valor de que nadie tiene derecho a someter a los demás y de que, por lo tanto, la única autoridad legítima es la que deriva del consenso expreso, de la participación activa de todos los ciudadanos que forman el pueblo soberano. Siendo así, sólo se es libre en este sentido cuando se participa de un modo o de otro en la formación de los gobiernos y autoridades, y en la elaboración y aprobación de las políticas, pues sólo así puede decirse que al obedecer a las leyes y a las autoridades

constituidas cada uno se obedece a sí mismo, y no a un poder externo y ajeno. Por lo mismo, la libertad como participación en las decisiones políticas, la libertad ciudadana en sentido estricto, implica, pues, el derecho, pero también el compromiso ético y político de participar, so pena de que esas decisiones aparezcan como impuestas e ilegítimas.

Sin embargo, tampoco en este sentido la libertad puede ser absoluta o ilimitada, ya que la posibilidad de la participación ciudadana siempre es limitada por la naturaleza misma de nuestras sociedades, y también por las necesidades y preferencias de los propios individuos. Por ello, para la mayor parte de los habitantes de la sociedad, la libertad así entendida se reduce a su participación en los procesos electorales como votantes más o menos informados, y como observadores y evaluadores de las propuestas partidarias. Por lo mismo es importante para toda democracia tener una ciudadanía informada y consciente de su papel, capaz de dar realmente sustancia y realidad al derecho supremo de la autodeterminación de los individuos.

Vale la pena establecer que la libertad democrática no sólo supone el respeto estricto a la legalidad, sino también el sentido de responsabilidad, por parte de los ciudadanos, de los partidos políticos, de los dirigentes, candidatos, líderes de opinión, etc. Ello pasa por reconocer la necesidad de la autolimitación, es decir, de la capacidad que todos los participantes han de desarrollar para reconocer la legitimidad de intereses diferentes, e incluso opuestos, y para evitar abusar de determinados derechos o posiciones. Del mismo modo, para hacerse cargo de los costos y las consecuencias de sus propias acciones, así como para asumir una perspectiva pública y no particular de los problemas sociales. Y por último, para asumir consecuentemente las obligaciones derivadas de los pactos, compromisos y negociaciones en los que se participa. Pues, sin esta ética de la responsabilidad, las libertades democráticas no pocas veces derivan en interpretaciones y acciones anarquistas, que terminan socavando los fundamentos del orden democrático, conduciendo paradójicamente a nostalgias y aventuras autoritarias.

**La igualdad** implica la ausencia de privilegios, favor o preferencia entre las personas, siendo todas iguales ante la ley, pero reconociendo las diferencias que por cuestiones naturales o accidentales existen entre todas ellas. La igualdad asegura el reconocimiento y respeto de los derechos civiles y políticos de cada individuo sin importar su edad, sexo, fe religiosa, ocupación o rango socioeconómico. La igualdad se traduce en derechos.

La igualdad de las personas ante el ordenamiento jurídico y en la aplicación del mismo es uno de los preceptos que han fundado el constitucionalismo moderno. Constituye tanto un derecho fundamental como un principio constitucional. Desde ambas dimensiones, la igualdad atraviesa transversalmente todos los ámbitos del ordenamiento jurídico y, ciertamente, al ámbito procesal. Es por ello que también podemos definirlo como un principio del derecho procesal reconocido por la Constitución Política del Perú (inciso 2 del artículo 2°).

Es un principio constitucional que se aplica a todo los actos del Estado, y es conocido también con el nombre de principio *de igualdad y no discriminación*. En ese sentido, el Tribunal Constitucional, sostiene que dicho principio se concretiza en el plano formal mediante el deber estatal de abstenerse a la producción legal de diferencias arbitrarias o caprichosas; y en el plano material apareja la responsabilidad del cuerpo político de promover las óptimas condiciones para que se configure una simetría de oportunidades para todos los seres humanos.<sup>35</sup>

La igualdad se encuentra resguardada cuando se acredita la existencia de los dos requisitos siguientes: a) paridad, uniformidad y exactitud de otorgamiento o reconocimiento de derechos ante hechos, supuestos o acontecimientos semejantes; y b) paridad, uniformidad y exactitud de trato o relación intersubjetiva, para las personas sujetas a idénticas circunstancias y condiciones. En buena cuenta, la igualdad se configura como un derecho fundamental de la persona a no

---

<sup>35</sup> Tribunal Constitucional, Expediente 0261-2003-AA/TC, Fundamento Jurídico 3.



sufrir discriminación jurídica alguna; esto es, a no ser tratada de manera dispar respecto a quienes se encuentren en una misma situación, salvo que exista una justificación objetiva y razonable de esa desemejanza de trato.<sup>36</sup>

Constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentran en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable (...). Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídicos-constitucionales, a saber, *diferenciación* y *discriminación*. En principio, debe precisarse que la *diferenciación* está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, estaremos frente a una *discriminación* y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable.<sup>37</sup>

No todas las diferencias de trato son discriminatorias, pues la igualdad no significa trato idéntico. Una distinción es discriminatoria si no tiene justificación objetiva y razonable o si no persigue un fin legítimo; o si no existe una relación razonable de proporcionalidad entre el fin y los medios empleados para lograrlo. Sin embargo, las creencias tradicionales o prejuicios locales no se aceptan como justificación razonable de un trato diferente. Las preferencias podrían ser discriminatorias si tienen el efecto de menoscabar la igualdad. Las medidas

---

<sup>36</sup> *Ídem*.

<sup>37</sup> Tribunal Constitucional, Expediente 0048-2004-AI/TC. Funds. 60 y 62.

especiales o acciones afirmativas serán coherentes con la igualdad y no discriminación siempre y cuando se adopten con la finalidad exclusiva de lograr la igualdad; sean temporales; se descontinúen cuando se haya alcanzado el objetivo; no entrañen la mantención de estándares desiguales o separados. Es decir, las medidas positivas del Estado y, en ciertos casos, la acción afirmativa o trato preferencial, son necesarias, en ocasiones, con el fin de que el Estado pueda cumplir con su obligación de respetar la igualdad.

**La solidaridad** es otro valor de la democracia que implica que los individuos se comprometan con su grupo de pertenencia en la construcción de proyectos comunes. Del mismo modo, es un valor y principio del modelo del *Estado social y democrático de derecho*, que llevado a su dimensión social y vinculado al principio de la dignidad de la persona humana establece una responsabilidad del Estado, incluso de la sociedad, de actuar en función del interés común y de asumir una actitud solidaria frente a situaciones de contingencias que sufren determinados sectores de la sociedad.

Es indubitable que en cualquier forma de vida comunitaria se hace necesario, que ésta se instaure y organice en relación con un fin compartido y cuyos logros, de alguna manera, alcancen a todos los que la conforman. De ahí que al percibirse los denominados derechos sociales como fines esenciales de toda comunidad política, se deduzca que toda persona o grupo intermedio tenga que regir sus relaciones coexistenciales bajo el principio de solidaridad. La solidaridad implica la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política. Expresa una orientación normativa dirigida a la exaltación de los sentimientos que impulsan a los hombres a prestarse ayuda mutua, haciéndoles sentir que la sociedad no es algo externo sino consustancial.<sup>38</sup>

El principio de solidaridad promueve el cumplimiento de un conjunto de deberes, a saber: a) El deber de todos los integrantes de una colectividad de

---

<sup>38</sup> Tribunal Constitucional, Expediente 2945-2003-AA/TC, Fundamento 16.

aportar con su actividad a la consecución del fin común. En esa orientación se alude a la necesidad de verificar una pluralidad de conductas (cargos públicos, deberes ciudadanos, etc.) a favor del grupo social; b) El deber del núcleo dirigencial de la colectividad política de redistribuir adecuadamente los beneficios aportados por sus integrantes; ello sin mengua de la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzar los fines sociales.<sup>39</sup>

**La dignidad humana** reconoce a la persona como un fin en sí mismo y no como un medio. Motivo por el cual, los Estados democráticos que suscriben este principio no hacen sino estructurar su orden político, social y jurídico, en función a garantizar un mínimo de condiciones espirituales y materiales, para que la persona pueda cumplir con su proyecto de vida, obviamente en el marco del respeto de los derechos de los demás. En ese sentido, la Constitución Política del Perú de 1993, fiel a este principio, declara en su artículo 1º, lo siguiente: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Por su parte el Tribunal Constitucional señala: “La dignidad de la persona humana se configura como un principio-derecho constitutivo de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce. (...) Del mismo modo, es un principio informador para la configuración de nuevos derechos de rango constitucional y es el presupuesto de nuestro Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho.<sup>40</sup> “El principio de dignidad irradia en igual magnitud a toda la gama de derechos, ya sean los denominados civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, toda vez que la máxima eficacia en la valoración del ser humano solo puede ser lograda a través de la protección de las distintas gamas de derechos en forma conjunta y coordinada. Bajo este principio, el Estado no solo actuará con respeto de la autonomía del individuo y de los derechos fundamentales como límites para su intervención –obligaciones de no hacer–, sino

---

<sup>39</sup> *Ídem*.

<sup>40</sup> Tribunal Constitucional, Expediente 0044-2004-AI/TC, Fundamento 32.

que deberá proporcionar, a su vez, los cauces mínimos para que el propio individuo pueda lograr el desarrollo de su personalidad y la libre elección de sus planes de vida –obligaciones de hacer–.”<sup>41</sup>

**La justicia** es un valor ético universal a través del cual se le da a cada persona lo que le pertenece, por lo mismo en una sociedad democrática esa pertenencia se afirma con la libertad, igualdad y participación. La justicia no es un acto de mendicidad ni mucho menos un acto de invocación celestial, es otorgar a cada uno lo que le corresponde, aun cuando la norma lo prohíba, pues el derecho respondiendo a su esencia y fin que es la justicia debe supeditar la norma a este propósito. La norma jurídica, según la naturaleza del sistema político, puede ser perversa o protectora de los derechos humanos, por lo mismo, un Estado constitucional de derecho hace suyo el respeto a la persona humana y su dignidad, que no es sino una forma de hacer justicia y de incorporar al sistema jurídico-constitucional un principio relevante de toda sociedad democrática y civilizada.

#### **1.2.4.- Los principios democráticos**

**El principio de la división y equilibrio de poderes**, es un principio del constitucionalismo clásico sobre la organización política del Estado de Derecho, a través del cual, se busca que las distintas tareas de la autoridad pública deben desarrollarse por órganos separados y en una relación de control mutuo. Esta división, originalmente, se ha basado en la existencia de tres poderes que se justifican por necesidades funcionales y de mutuo control: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. En la actualidad existen otros poderes u órganos constitucionales autónomos.

Este principio se funda en la sociedad de derechos, situación por el cual, el Estado a través de sus diversos órganos, deben garantizar los derechos

---

<sup>41</sup> Tribunal Constitucional, Expediente 2945-2003-AA/TC, Fundamento 19 y 20.

fundamentales de las personas. Con esta fórmula lo que se busca es evitar la arbitrariedad del poder público y, por tanto, conseguir garantías para la libertad individual.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha sostenido en la sentencia recaída en el Expediente N° 0023-2003-AA/TC que la doctrina de la separación de poderes tiene por esencia evitar, entre otros aspectos, que quien ejerza funciones administrativas o legislativas realice la función jurisdiccional, y con ello se desconozcan los derechos y las libertades fundamentales. (...) “Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado –*checks and balances of powers*– y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos”, y además que “Dentro del marco del principio de división de poderes se garantiza la independencia y autonomía de los órganos del Estado”, lo que “sin embargo, no significa en modo alguno que dichos órganos actúan de manera aislada y como compartimentos estancos; sino que exige también el control y balance (*check and balance*) entre los órganos del Estado”.<sup>42</sup>

La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura. Como tal, la Constitución de 1993 lo ha acogido como principio fundamental, consignándolo expresamente en el artículo 43° del Título II: Del Estado y la Nación, al establecer

---

<sup>42</sup> Tribunal Constitucional, Expediente 0005-2007-PI/TC, Fundamentos 16 y 17.

que el gobierno de la República del Perú “(...) se organiza según el principio de separación de poderes (...)”.<sup>43</sup>

**El principio democrático**, es un principio que se desprende del modelo constitucional del *Estado social y democrático de derecho*, el mismo, como en el caso peruano, se trasluce en el artículo 43 de la Constitución del 93. Este principio se complementa con el principio de la *soberanía popular*, pues reconoce una forma particular de organización de la sociedad entera, expresada en el ejercicio de determinadas reglas como la libertad de opinión, la tolerancia con las críticas de la oposición, el derecho de las minorías a aspirar a ser gobierno, el rol activo de los ciudadanos en los asuntos públicos, la organización del poder en torno al criterio de la división, equilibrio y control; el respeto de los derechos humanos; así como la elección y renovación periódica de los gobernantes; entre otros. También expresa la fórmula del gobierno de las mayorías limitado por el derecho de las minorías o los derechos fundamentales de las personas, que en su versión moderna sería el gobierno de las mayorías limitada por la Constitución.

El principio democrático, también es un principio legitimador de la Constitución, incluso un principio que informa todo el ordenamiento político y jurídico. Es legitimador, ya que le permite la validez y legitimidad de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, sostiene que “El principio democrático, inherente al Estado Constitucional, alude no solo al reconocimiento de que toda

---

<sup>43</sup> Tribunal Constitucional, Exp. N° 0005-2007-PI/TC, Fundamentos 18, 19 y 20. En el mismo expediente, en el fundamento 21, el Tribunal Constitucional, señala que “El principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43º de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Norma Fundamental ha establecido órganos constitucionales tales como el Tribunal Constitucional (artículo 201º y ss.), Jurado Nacional de Elecciones (176º y ss.), Ministerio Público (artículo 158º y ss.), Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150 y ss.), Defensoría del Pueblo (artículo 161º y ss.), Gobiernos locales y Gobiernos regionales (artículo 190º y ss.), entre otros.”

competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”, según reconoce y exige el artículo 2º, Inc. 17 de la Constitución.”<sup>44</sup>

Un modelo de democracia en el Estado Constitucional viene a distinguirse de modelos anteriores. En efecto, en el Estado Constitucional la soberanía del pueblo –y por tanto de su principal representante, el Parlamento– no es absoluta sino relativa pues se encuentra limitada por la Constitución en tanto norma jurídica suprema, de modo que las mayorías parlamentarias no pueden desconocer las competencias y los límites formales y materiales establecidos en dicha norma. Asimismo, es importante distinguir entre el *principio de la mayoría*, que postula que en ausencia de unanimidad el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de los participantes, y la *regla de la mayoría*, que exige el reconocimiento de la necesidad y legitimidad de la existencia de minorías, así como de sus correspondientes derechos, lo que implica ciertamente la participación de las minorías en la elaboración, aprobación y aplicación de las respectivas políticas.<sup>45</sup>

En el Estado Constitucional, si bien se exige el respeto al principio democrático también se exige el control y balance entre los poderes del Estado, si bien se exige el respeto a las decisiones de las mayorías también se exige que tales decisiones no desconozcan los derechos de las minorías, pues el poder de la mayoría solo adquirirá legitimidad democrática cuando permita la participación de

---

<sup>44</sup> Tribunal Constitucional, Expediente 0005-2007-PI/TC, Fundamento 14.

<sup>45</sup> Tribunal Constitucional, Expediente N° 0005-2007-PI/TC, Fundamento 15.

las minorías y reconozca los derechos de estas; y finalmente, si bien se exige mayor participación de los ciudadanos en el Estado, también se exige mayor libertad frente al Estado. La participación del pueblo –y del Parlamento– en el gobierno en un Estado Constitucional exige que tal participación sea realizada respetando fundamentalmente los derechos constitucionales y el control y el balance entre los poderes del Estado.<sup>46</sup>

**El principio de constitucionalidad**, su origen se inspira en la tradición jurídica alemana (*Verfassungsmäßigkeit*), el mismo que recoge la idea que todos los poderes públicos y los particulares están sujetos a la Constitución. En España es conocido como “*principio de vinculación a la Constitución de todos los poderes públicos*”, en tanto que en Latinoamérica es conocido como principio de constitucionalidad.

El principio de constitucionalidad, no es sino el reconocimiento de la soberanía constitucional, del imperio de la Constitución, es decir, la primacía e inviolabilidad de la Constitución, donde gobernantes y gobernados se someten a la autoridad de la Constitución. La constitucionalidad, como ya se dijo, es un principio fundamental del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, donde se reconoce de forma consciente y absoluta, la existencia y respeto a una estructura u orden constitucional, al cual se encuentran articuladas y sometidas, todas las leyes y demás normas jurídicas. La constitucionalidad, significa la defensa efectiva de la Constitución y al orden que proyecta, en procura de garantizar, a través de instrumentos procesales, la protección de los derechos fundamentales de las personas.

La ley, por primera vez en la época moderna, viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto de subordinación, a un estrato más alto de derecho establecido por la Constitución.<sup>47</sup> El principio de constitucionalidad, en palabras de

---

<sup>46</sup> *Ídem*.

<sup>47</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, España, Editorial Trotta, 1995, p. 34.



Gustavo Zagrevsky, en la nueva situación es el que debe asegurar la consecución de la unidad y la paz de sociedades enteras.<sup>48</sup> La constitucionalidad, como existencia jurídica, política y social es la expresión de la supremacía de la Constitución, constituye el soporte y sustento del Estado Constitucional de Derecho.<sup>49</sup>

En opinión del Tribunal Constitucional, el *principio de constitucionalidad* supone, que las normas constitucionales poseen supremacía sobre cualesquiera otras del sistema, por lo que cuando éstas se les oponen formal o materialmente, se preferirá aplicar las primeras. Como acota Manuel García Pelayo: "Todo deriva de la Constitución y todo ha de legitimarse por su concordancia directa o indirecta con la Constitución".<sup>50</sup>

**El principio de pluralismo**, reconoce a la sociedad como dato primario y dinámico de la realidad; en tanto que en toda comunidad existe una multitud de clases, grupos y entidades, más o menos interdependientes entre sí, que actúan en la sociedad para asegurar el cumplimiento de sus respectivos intereses políticos, sociales y económicos.

Toda sociedad plural es heterogénea, es decir con diversas o diferentes regiones, étnicas, culturas, idiomas e idiosincrasias, de tal forma que requiere de un actuar pluralista entre las mismas. En este caso, el pluralismo se apoya en una concepción dinámica, en tanto que es necesaria la integración, para el libre desenvolvimiento de los intereses de los diferentes grupos sociales y al interior de ellas mismas.

---

<sup>48</sup> *Ibídem*, pp. 39 y 40.

<sup>49</sup> Ortecho Villena, Víctor Julio, *Jurisdicción y Procesos Constitucionales*, Lima – Perú, Editorial Rodhas, 2002, pp. 20 y 21.

<sup>50</sup> Tribunal Constitucional, Expediente 005-2003-AI/TC, Fundamento 6.

En toda sociedad plural que actúa pluralistamente, existen minorías que expresan un sector de opinión y organización, que son necesarias en toda comunidad democrática, porque usualmente se constituyen en la conciencia crítica de las mayorías. Entonces no será pluralista una organización o una mayoría monocorde, dogmática y dominante que niegue la libertad de discrepar, porque la función del pluralismo estriba, por un lado en permitir el desarrollo de los intereses de los grupos sociales minoritarios y, por otro lado, en facilitar la acción del pueblo en la organización y ejercicio del poder.

**La tolerancia**, es un valor en la actividad social y democrática del hombre, que sólo puede ser concebida dentro del pluralismo. En tal sentido, la intolerancia significa la negación del reconocimiento sobre todo dinámico de los distintos grupos existentes en una sociedad plural. La tolerancia significa el diálogo intergrupal y la adopción de acuerdos que incorporen las opiniones minoritarias, a través de la previa discusión sobre las decisiones que afectarán a todos. Pero, también podría significar una actitud pasiva que soporta el poder de otro grupo. Sin embargo, es el concepto de tolerancia activa el que más se adecúa a la noción de democratización. En tanto que, dada la interacción entre los grupos, la tolerancia aparece como una ética social, necesaria para la existencia y funcionalidad del pluralismo.

**La reciprocidad**, expresa la correspondencia mutua entre distintas personas o agrupaciones sociales, supone la existencia de relaciones de reciprocidad. Ello significa relaciones de igualdad entre las personas o entre las organizaciones, así por ejemplo, en las comunidades campesinas o nativas que cuentan con pasado común y con recursos básicos para su desarrollo, los comuneros practican la reciprocidad para proteger sus objetivos comunes. Sin embargo, entre unas comunidades y otras, o entre unas personas u otras, existe la mayoría de las veces un marcado desequilibrio social o económico, productos de prácticas sociales, es decir, que hay componentes sociales que distorsionan las relaciones de reciprocidad, en este caso aparece la solidaridad. Al distorsionarse las relaciones de reciprocidad, surgen los principios ético-sociales (igualdad y

libertad) y los de organización jurídica que permite a la ley restablecer la reciprocidad equitativa.

**La participación**, es un elemento central en toda sociedad democrática pues materializa el principio de soberanía popular (el poder emana del pueblo) y garantiza un real respeto de los derechos del hombre. La participación consiste en la presencia activa de los ciudadanos y sus grupos de representaciones -políticos, sociales, económicos y culturales- en sus organizaciones respectivas. La participación puede ser directa e indirecta. En el primer caso se expresa a través de diversos métodos como el referéndum, la consulta popular sobre la formulación de leyes, la iniciativa popular en la formulación de leyes, la revocación y el derecho a ser informado, etc., así como tomando decisiones o ejecutando sus objetivos, por ejemplo en un comedor popular; mientras que, en el segundo caso, cuando un grupo de personas actúan en representación de otras, accediendo a las instituciones de decisión, como es en el caso del congreso nacional y las asambleas regionales, los alcaldes, regidores y demás autoridades locales y regionales elegidas. En cualquier caso, con la participación se establece una nueva forma de relación social y política, entre la autoridad y la población. La participación no está circunscrita a los partidos políticos ni al derecho de sufragio propio de la democracia representativa, pero tampoco existe sin ella; sino también existen otras agrupaciones representativas de la sociedad, que se integran en el proceso social; por ejemplo, a través de los mecanismos de la democracia directa comunal, en las ciudades y el campo, mediante sus asambleas, consultas populares y destitución de autoridades.

En efecto, además de los sistemas de representación política, la ciudadanía se organiza para participar directamente para lograr distintos objetivos. El alto grado de participación social, refleja también la madurez ciudadana para solventar sus problemas autónomamente o para desarrollar objetivos específicos. En particular, la participación política de la ciudadanía se encuentra estrechamente vinculada a la distribución del número de representantes a ser electos por la circunscripción electoral, que defina la ley. Sucede al existir el distrito electoral

único para la elección de congresistas por ejemplo, la participación ciudadana queda desvinculada de sus representantes, sobre todo en lo relativo al control de los representantes. Las implicancias, entonces, de concentrar la forma de elección de representantes en un distrito electoral único se traducen en una menor participación ciudadana.

La participación en general presenta los siguientes rasgos: a. La participación es posible en todos aquellos espacios donde se discutan o decidan normas que afecten a todos los miembros del grupo o la comunidad; b. La participación democrática resulta de una adecuada combinación entre asamblea y autoridad, para no caer ni en el democratísimo que entrampa la vida comunitaria ni en el autoritarismo que la vicia; c. Debe ser lo más amplia posible y estar garantizada de manera muy concreta; d. Se expresa en actitud de cooperación, discusión libre y sincera y responsabilidad por las opiniones y actos de cada uno. Se plasma también en sentimientos de empatía con el otro que al final fundamentan el arraigo de un sentimiento profundo.

**La responsabilidad**, implica que el gozar de derechos trae implícito determinadas obligaciones, no sólo de respetar el derecho de otros sino de hacer un ejercicio responsable del nuestro, es decir, no hacer un uso abusivo del propio derecho. La responsabilidad de la autoridad o del gobernante es doble, pues no solo tiene sus derechos ciudadanos sino que está encargado de velar por el respeto de los derechos de los demás: es el guardián de la ley, el encargado de hacerla cumplir. Por ello, se entiende que es una doble falta cuando el encargado de hacer cumplir la ley no la cumple él mismo.

En la historia política de las naciones encontramos diversos mecanismos para controlar el uso del poder de los gobernantes y el cumplimiento de sus funciones. Actualmente se discuten mecanismos tales como la revocatoria del mandato de aquellas autoridades elegidas que no cumplan adecuadamente su función; la posibilidad de fiscalizar a la administración por medio de un pedido de rendición de cuentas.

### 1.2.5.- Reglas

La democracia también es un proceso antes que un estado predeterminado, ello supone que la práctica cotidiana de la democracia en el plano social, como político, se ejerce mediante un conjunto de mecanismos que permiten que operen los contenidos básicos de la democracia. Estos mecanismos y reglas son los siguientes: el diálogo, el debate, el principio de mayoría, el consenso, la oposición y las opciones.

**El diálogo**, es la comunicación entre dos personas o más personas con la posibilidad de llegar a un acuerdo. Pero el diálogo por sí mismo no significa llegar a acuerdos, ya que para dialogar no es necesario transar entre dos sujetos que se reconocen mutuamente como interlocutores legítimos. El diálogo se puede dar entre colectividades, por ejemplo la Federación del Vaso de Leche y la Municipalidad de Lima. Ahora, cuando las diferencias entre los sujetos sociales, políticos y económicos son muy grandes se incrementa la posibilidad de que el diálogo y el reconocimiento mutuo, no se imponga como instrumentos democráticos, como cuando se llega a un pacto económico y social para el país.

**El debate**, es la discusión que permite en principio resolver diferencias y expresar la continua voluntad de lograr acuerdos sobre temas contenciosos. El debate puede llevar a que las partes se comprometan a tomar decisiones que les obliguen y se respeten.

**El principio de mayoría**, la mayoría ha sido usualmente como la prevalencia de la opinión de la mayoría numérica. Más aún, la noción de democracia clásica se basa en la voluntad de la mayoría cuantitativa. De ahí que en casos límite de conflicto, debido a la intolerancia se resuelve con el voto de la mayoría. Sin embargo, esta regla de la mayoría se contradice muchas veces con los propios postulantes democráticos ético-sociales, que integra y no divide la voluntad popular; pues de ahí, que frente a la regla de la mayoría haya surgido el principio

de la mayoría, según el cual, sin negar la primacía de los intereses de la mayoría se incorporen los intereses de las minorías, bajo el criterio del respeto irrestricto de los Derechos Humanos. De ahí que, si se aplica la mayoría numérica se está adoptando *la regla de la mayoría*; pero, si se asume el concepto de mayoría igualitaria, se está adoptando *el principio de la mayoría*. Entonces, al integrar las opiniones de la minoría dentro de las opciones de la mayoría, se debe hacer con un sentido proporcional, en tanto que el valor cualitativo de la opinión minoritaria constituye en última instancia la conciencia crítica que controla los excesos de la mayoría.

**El consenso**, es el proceso de toma de acuerdos de todo un conjunto de integrantes de una comunidad. Se puede distinguir dos tipos de consensos: el absoluto y el relativo. El consenso absoluto, es la negación del principio de la mayoría, de respeto a la oposición y a los derechos de las minorías, es decir del derecho de discrepar, como ocurre en los gobiernos totalitarios. El acuerdo unánime y permanente entre todos los miembros de una asamblea o un país, en el fondo expresa una visión absoluta del poder, lo cual es la negación de la democracia. El consenso relativo, es el acuerdo sobre lo fundamental de una comunidad y no sobre todo. Así ciertas demandas generales y específicas en torno al bienestar y la paz, podrían constituir bases del consenso democrático. De ahí que la divergencia o el disenso expresado a través de la oposición, sea el concepto que mejor refleja la equilibrada voluntad democrática entre los miembros de una comunidad.

**La oposición**, es la concretización de la función de control social de los asuntos públicos por los ciudadanos. Pero, además de ejercer la fiscalización a las organizaciones sociales o políticas, deben ofrecer a la opinión pública una alternativa positiva y no sólo crítica de organización y funcionamiento.

**Las opciones**, es la discrepancia expresada organizadamente, la misma que debe cumplir con una función de agregación e integración de intereses con un carácter realista y pragmático de cambio ordenado. Es decir, de cambio gradual

sin peligros para la consolidación de las instituciones sociales y políticas. Pero no hay que olvidar que es condición indispensable para que se turnen en la dirección de las instituciones: la unidad en lo fundamental y la discrepancia en lo accidental.

### **1.3.- Las dimensiones de la democracia**

Al hablar de forma de democracia, nos estamos refiriendo a la manera de cómo se realiza o desarrolla la democracia en la actividad práctica; en tal sentido las formas más usuales o comunes son: 1) La Democracia Política; 2) La Democracia Económica; 3) La Democracia Social.

En la perspectiva de Giovanni Sartori, el término democracia siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término. Sin embargo, si hoy hablamos también de democracia social y de democracia económica.<sup>51</sup> Ocurre aquí que la primera es condición necesaria de las otras. La democracia en sentido social y/o económico amplía y completa la democracia en sentido político; cuando existen, son también democracias más auténticas, ya que son microdemocracias, democracias de pequeños grupos. Por lo demás, si no existe democracia en el sistema político, las pequeñas democracias y de fábrica corren el riesgo, a cada momento, de ser destruidas o amordazadas. Entre ésta y las otras democracias, la diferencia es que la democracia política es supraordenada y condicionante, y las otras son subordinadas y condicionadas. Si falta la democracia mayor, con facilidad faltan las democracias menores; lo cual explica por qué la democracia haya sido siempre un concepto preeminentemente desarrollado y teorizado como sistema político.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup>Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 1, p. 5.

<sup>52</sup> *Ibídem*, p. 8.

### 1.3.1.- La democracia política

La Democracia Política, con todas sus características, significa que esos ideales de libertad e igualdad se expresan en la toma de decisiones. Desde esa perspectiva, Francisco Miro Quesada Rada<sup>53</sup>, señala cuales son las características fundamentales de la democracia política son:

a) Se asume que el poder radica en el pueblo, quien bajo el principio y la práctica del "consentimiento libremente otorgado", elige a las autoridades para que lo representen en el Gobierno. El principio de electividad es consustancial a toda democracia.

b) Debe haber pluralismo político, que implica presencia de dos opciones; sistema bipartidista o más, sistemas multipartidista. Estas opciones son político-ideológicas y se expresan en instituciones creadas libremente por la voluntad de sus miembros como son, por ejemplo, los partidos políticos, que en una franca y libre competencia electoral pretenden alcanzar el control del aparato estatal y ganar las elecciones para constituir Gobierno.

c) Alternancia en el poder y presencia de una oposición. En el primer caso se entiende que el pueblo debe cambiar a sus autoridades dentro de plazos fijados por la Constitución y las leyes electorales y en el segundo, que en todo sistema democrático debe haber oposición. El respeto a la condición de la oposición es el mejor criterio para reconocer si un régimen es democrático o no.

d) Aceptación del principio de sometimiento, tanto de las autoridades elegidas como de los ciudadanos a los mandatos constitucionales y a las leyes propias del sistema democrático. Estas leyes nacen de un convencimiento racional, de la aceptación de un sistema de valores, sustentado en la creencia de que la democracia no es sólo una forma de Gobierno sino un modo de vida.

---

<sup>53</sup> Miró Quesada Rada, Francisco, *op. cit.*, nota 15, p. 92.



e) Existencia de mecanismos de participación popular directa con el de que los ciudadanos puedan ser consultados respecto a ciertas decisiones políticas, económicas, culturales y jurídicas; concurrir a la formación de las leyes por su propia iniciativa, y controlarlo más directamente posible a las autoridades. Se trata del "principio de la participación". Este principio implica la institucionalidad de diversos métodos de participación directa como el referéndum, la iniciativa popular en la formación de las leyes, la revocación y el derecho a ser informado, etc.

f) Presencia real y efectiva, además del reconocimiento jurídico-constitucional de las libertades individuales y políticas, de todos los humanos. Un sistema político será más democrático mientras más se respeten los Derechos Humanos.

g) División de poderes. Esta es una característica fundamental de todo sistema democrático. En los últimos años algunos constitucionalistas y politólogos prefieren hablar de división de funciones del Estado, argumentando que el poder de Estado es uno solo, que realiza diversas funciones en su estructura interna.

h) Control interorgánico e intraorgánico. Vale decir que deben existir controles jurídicos administrativos entre los poderes del Estado para lograr un equilibrio en la toma de decisiones y evitar el abuso del poder. Pero, además, es necesario la presencia de controles al interior de cada uno de estos poderes; a estos dos controles habrá que agregarle un tercero: el llamado control externo de los poderes de Estado por parte de los ciudadanos, que en esencia es el "poder electoral".

i) Tolerancia de quienes ejercen el poder con respecto a las críticas de la oposición.

Todos estos principios y prácticas deben estar interrelacionados. Pero cabe advertir que la falta de alguno no significa que un sistema político nos sea

democrático, puede existir una democracia sólida y estable, sin instituciones de la democracia directa; pero una democracia será mayor si la participación popular directa es tolerada y reconocida.

### **1.3.2.- La democracia social**

"La Democracia Social, a diferencia de la democracia puramente política, parte no del hombre abstracto, sino que la considera como ser real "situado" en una circunstancia concreta: El hombre empeñado en alcanzar su bienestar, su seguridad material y las oportunidades que le permitan un ascenso en la escala social.

Giovanni Sartori, haciendo referencia a Bryce sostiene que en la acepción original del término, "democracia social" revela una sociedad cuyo *ethos* exige a sus propios miembros, verse y tratarse socialmente como iguales.<sup>54</sup>

De la acepción original se puede deducir de forma fácil otro significado de "democracia social": el conjunto de las democracias primarias –pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas– que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil. En ese sentido, un término preñado de significado es el de "sociedad multi-grupal", o sea aquella estructurada en grupos que se autogobiernan. En consecuencia, aquí democracia social está en la infraestructura de las microdemocracias, las cuales sirven de base a la democracia de conjunto, a la superestructura política.<sup>55</sup>

La época contemporánea, que está presenciando la conversión o transformación de la democracia política en social, constata también que esta última reconoce los Derechos del Hombre, pero considera como exigencias, es decir, adquieren una dimensión imperativa. El hombre concreto tiene derechos

---

<sup>54</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 12, p. 5.

<sup>55</sup> *Ibídem*, p. 6.

que corresponden a necesidades que, si no son satisfechas, le impiden alcanzar su plenitud humana. Sólo el hombre es plenamente libre cuando está liberado de condicionamientos materiales y espirituales. Y para ello necesita, este "Hombre Concreto", de la intervención del Estado"<sup>56</sup>.

Todas las democracias del mundo libre reconocen, hoy día, los llamados derechos sociales: al trabajo, al salario equitativo, al descanso, a la seguridad social plena y eficiente, a la educación, etc.

Los objetivos de la democracia social han sido sintetizados por Georges Burdeau: una sociedad auténticamente democrática es "aquella en que se excluyen las desigualdades debidas a las azares de la vida económica, en que la riqueza no es una fuente de poder", en que los trabajadores queden liberados de todo tipo de opresión y se sientan protegidos. "La democracia social tiende así a establecer entre los individuos una igualdad de hecho que la libertad teórica es incapaz de asegurar"<sup>57</sup>. La democracia social pretende liberar al hombre de todas las formas de opresión, pero fundamentalmente, de las de índole económica y social. La Democracia Social habrá conseguido sus objetivos cuando se haya complementado con la Democracia Económica.

La Democracia Moderna -social y pluralista- tiene su justificación: ser instrumento para la consecución del pleno despliegue de la libertad humana. Tiende a hacerla efectiva por el camino del consentimiento y no por el camino de la fuerza.

Según el sociólogo de la política italiana Giovanni Sartori, la Democracia Social "Se concibe generalmente como la condición y el estilo propio de una sociedad determinada, por lo que hay que distinguirla de la "Democracia Socialista", que es un programa impuesto por el Estado a la sociedad..."

---

<sup>56</sup> Ferrando Badía, Juan, *Democracia frente a autocracia*, Madrid-España, Editorial Tecnos, 1980, p. 85.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 86.

Pero la tendencia a transformar la democracia política en social, no se ha detenido, sino que está dando un paso más adelante: tiende a convertirse también en Democracia Económica.

### **1.3.3.- La democracia económica**

La democracia económica significa que los ideales de igualdad y libertades personales e institucionales expresados al terreno económico deben estar fundamentados no sólo en el Estado sino en la totalidad de la sociedad. El Estado es parte de ella y debe tener una amplia participación, pero no el dominio, como tampoco debe tenerlo privilegiadamente ningún otro sector. El Estado asume una posición de dirección o gerencia permanente para el bien común de la sociedad peruana.

La democracia económica, se ve expresada en una economía social de mercado que representa una alternativa frente al dirigismo estatal y al liberalismo a ultranza, le concede un atractivo especial para todos aquellos que, creyendo que los aspectos sociales de un proceso de desarrollo son tan importantes como los logros económicos, no desean desconocer la eficiencia del mercado libre, competitivo, como el mejor medio de organizar el proceso productivo que conduzca, dadas las escaseces existentes, a maximizar la producción de bienes y servicios y el bienestar social. Pero dentro de ciertos límites establecidos por el interés social y de esta manera evitar el abuso del capital.

"El sentido de la economía social de mercado es reunir el principio de la libertad en los mercados con el principio de la equidad social. La economía social de mercado es una concepción del ordenamiento político y económico que se basa en la economía de competencia y que concilia la iniciativa individual con el

avance y el progreso social.”<sup>58</sup>El ordenamiento económico es un ordenamiento parcial que conjuntamente con el jurídico y el cultural determinan las condiciones de vida de las personas. Un sistema libre y democrático sólo es posible con un sistema económico libre.

Por otra parte, el Estado debe velar por el funcionamiento de esta economía de mercado, observando las reglas de juego, no sólo en el ámbito del mercado, sino también en el ámbito social.

Para Giovanni Sartori, la democracia económica es, a primera vista, una expresión que se explica por sí misma. Pero sólo en principio, porque desde el momento en que la democracia política se apoya sobre la igualdad jurídico-política, y la democracia social se apoya primariamente sobre la igualdad de estatus, en esa secuencia la democracia económica está por la igualdad económica, por la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en consecuencia, por la redistribución que persigue el bienestar generalizado. Esta es una interpretación que podemos llamar intuitiva de la expresión; pero la “democracia económica” adquiere un significado preciso y caracterizador de subespecie de la “democracia industrial”.<sup>59</sup>

En ese sentido el propio Sartori se encarga de desarrollar la idea de democracia económica, en el sentido de ser la democracia en el lugar de trabajo y dentro de la organización y la gestión del trabajo. En la sociedad industrial el trabajo se concreta en las fábricas y, entonces, es en la fábrica donde se hace necesario situar a la democracia. De esta manera al miembro de la ciudad política, al *polites*, lo sustituye el miembro de una comunidad económica concreta, el trabajador, de tal modo que se reconstituye la microdemocracia, mejor dicho, se instaura una mirada de microdemocracias en las que se da, conjuntamente, la titularidad y el ejercicio del poder. En su forma acabada, la democracia industrial

---

<sup>58</sup> Hartwig, Karl-Hans, “Democracia política y economía social de mercado. Elementos y principios básicos, en *Economía social de mercado*, Lima, Perú, Universidad del Pacífico, s.f.

<sup>59</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 12, p. 6.

se representa, entonces, como el autogobierno del trabajador en la propia sede del trabajo, del obrero en la propia fábrica; un autogobierno local que debería estar integrado a nivel nacional por una democracia funcional, es decir, por un sistema político fundado sobre criterios de representación funcional, de representación del trabajo y la competencia.<sup>60</sup>

"Tan sólo se puede hablar de democracia económica cuando en el sector económico los trabajadores participan en la adopción de las decisiones que les afectan, cuando la dirección indirecta de la economía pasa a sus manos."<sup>61</sup> Una dirección indirecta y no directa, ya que en el marco complejísimo de una sociedad industrial es inviable una dirección directa de la economía de parte de los trabajadores, y ello por falta de preparación técnica. La extensión indirecta del principio democrático a todo el proceso económico determinará a que el hombre-productor se convirtiese de elemento pasivo en factor activo de la producción. En el seno de la democracia económica todo hombre se deberá hallar investido del derecho a participar en las decisiones que le afecta. La democracia económica tiene como fin político primordial la redistribución de la riqueza y la nivelación de oportunidades económicas.

La democracia económica lleva consigo cuatro instituciones básicas<sup>62</sup>:

**a) El pluralismo económico**, que implica coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresas. El pluralismo económico tiene un carácter democrático; esto significa que hay un principio de igualdad entre las formas diversas de propiedad y empresa, sin privilegio de ninguna, con existencia de regímenes tributarios y crediticios adecuados a la naturaleza de cada empresa.

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 7.

<sup>61</sup> Ferrando Badía, Juan, *op. cit.*, nota 56, p. 89.

<sup>62</sup> Alayza Grundy, Ernesto, "Debate sobre el Régimen Económico Constitucional", en Revista Peruana de Derecho Económico, Asamblea Constituyente del Perú, Diario de Debates, Sesión del 2 de Mayo de 1979, Lima-Perú Editorial Editorandia, , diciembre de 1989, p. 131.

**b) La planificación democrática**, está vinculada a la noción fundamental de la gerencia del bien común por el Estado, mediante planes que hacen un ordenamiento de fines y de metas, señalan procedimientos y establecen las prioridades y los objetivos por alcanzar. La planificación en una sociedad libre, en el sentido de ser una economía que corresponda a una sociedad democrática, la planificación debe respetar este orden político-social con sus correspondientes autonomías y libertades institucionales, empresariales y personales. La planificación democrática tiene un doble sentido: uno que no es simplemente la obra de los tecnócratas. Los tecnócratas reciben las directivas de los poderes públicos y además participan en la discusión del plan económico nacional, con la representación del Estado, del trabajo y del capital. El segundo sentido, es que mientras para el sector público es obligatorio y compulsivo, en los demás sectores se aplica con los matices; o es un matiz de concertación y se convierte por lo tanto en obligatoria al ser voluntariamente concertada, o no es aceptada la concertación; en cuyo caso el Estado a través de la política de tributación, de crédito, de moneda, de salarios y de regulación administrativa tiene la perfecta capacidad de orientar a este sector y ponerlo con la alternativa de no insistir en su posición y de tomar otro camino.

**c) La iniciativa libre dentro de la economía social de mercado**, que reconoce que las diversas empresas e instituciones tienen el derecho de iniciativa económica, consiguiente a las libertades personales e institucionales consagrada constitucionalmente. Es un principio que se encuentra en todas las economías democráticas del mundo. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general, y, en su caso, de la planificación. La libertad está orientada por la planificación pero no queda compulsivamente obligada por ella; la base esencial de una economía social de mercado, es que todas y cada una de las personas seamos planificadores de nuestra propia acción y de nuestro propio destino, dentro del marco establecido por el sistema de la planificación general y por la conducción democrática, con las libertades políticas y económicas.

**d) El papel promotor del Estado**, que reconoce dicha intervención promotor en su doble sentido, tanto político como económico. La promoción, no solamente es hacer; es fundamentalmente, y esto con diversos grados estimular al que se haga cooperar en la realización de obras y de servicios, y por último el hacer directo. Esta última le permite, de un modo particular, fomentar los servicios públicos, desconcentrar la inversión, la gran inversión nacional, mediante las obras públicas de carreteras, de riego, de hidroeléctricas y de todo el equipamiento nacional que no se hace en las ciudades. Sin embargo, hay que tener presente que el Estado es parte de la nación, y no por encomendársele la promoción económica aparecen milagrosamente recursos financieros o gerenciales suficientes para poder resolver la totalidad de los problemas. De allí que el rol promotor del Estado debe ser entendido en la forma: estimular por una parte, cooperar por otra, y hacer lo que otros no pueden o no deben hacer.

#### **1.3.4.- La democracia integral**

También llamada Democracia como Forma de Vida o Democracia como Régimen Social-, entendida ésta como un estilo de vida, como un modelo de organización de la convivencia humana; así como una forma de expresión del Estado. Es una realización de la libertad, la igualdad y la justicia social; es un eslabón superior de organización social; es participación en todos los niveles de organización, incluidos en las organizaciones públicas; y sobre todo, es una actitud frente a nuestro prójimo, y es una cultura de bien común.

La democracia integral es también en modelo de organización de la convivencia entre las personas que se basa en el reconocimiento de un igual derecho y capacidad de participación a todos aquellos que forman parte de la comunidad social. En este modelo las formas de autoridad y la asignación de derechos y responsabilidades se basa en la aceptación de todos resguardando los derechos de cada uno. De la misma manera, en este sistema la tolerancia es una de las principales virtudes que hacen posible la existencia de una comunidad política respetando las diferencias entre los individuos y grupos. La construcción de la



democracia debe hacerse en todos los niveles interpersonales, familiares, sociales y políticos; y será posible si a la vez existe una institucionalidad que posibilite tipos de relación democrática, de respeto mutuo y de reconocimiento de la diferencia y tolerancia entre las personas, es decir, si existe una cultura democrática (prácticas e instituciones en un solo conjunto). Por otro lado, en esta democracia, debe existir una cultura donde la solidaridad y preocupación por el otro no sea atributo de algunos, sino conveniencias de todos. Esto genera responsabilidades, integridad, honestidad y por tanto buena conciencia.

La democracia encierra un conjunto de principios y valores como la dignidad de la persona humana, la libertad del hombre para elegir su destino en el marco de una comunidad ordenada, la igualdad fundamentales de derechos entre todos los hombres, el derecho de los hombres a asociarse y a cooperar políticamente, la participación cogestora de la multitud en la determinación del contenido del bien común, el consenso expreso y constante del pueblo acerca de la organización y ejercicio del poder; la vigencia de ciertas libertades públicas mínimas, legalmente amparada; la igualdad jurídica de las personas; la concesión de oportunidades para el acceso a la cultura, al bienestar y al poder; la elección popular de las autoridades, la periodicidad del gobierno, la responsabilidad de los funcionarios gobernantes, el derecho de la minoría de articular una oposición al gobierno, y el sistema representativo por criterios estrictamente funcional.

La Democracia Integral está constituida por la democracia política, económica, social y cultural. La democracia política articula correctamente la participación directa con la participación indirecta o representativa y encierra un conjunto de condiciones y procedimientos como: la elección periódica de las autoridades, el pluralismo político, la alternancia en el poder, la presencia de una oposición, el sometimiento de las autoridades y de los ciudadanos a los mandatos y principios constitucionales, el reconocimiento de las libertades individuales y políticas, la división de poderes, el control interorgánico e intraorgánico entre los poderes del Estado para lograr un equilibrio de poderes, y la tolerancia de los gobernantes con respecto a las críticas de la oposición. En cuanto a la democracia

económica, esta lleva consigo cuatro principios fundamentales que son los siguientes: el pluralismo económico, la planificación democrática, la iniciativa libre dentro de una economía social de mercado y el papel promotor del Estado. En cuanto a la democracia social, esta apunta a garantizar el derecho al trabajo, al salario equitativo, al descanso, a la seguridad social plena y eficiente, a la educación, a la salud, etc. Y por último, la democracia cultural implica el establecimiento de una cultura democrática sustentada en el respeto de los derechos humanos, y en la promoción permanente de igualdad, la libertad, la justicia, la dignidad, la solidaridad, la tolerancia, el diálogo, la participación, el pluralismo, la reciprocidad y la responsabilidad.

También esta propuesta asume el sistema social democrático, como una de las opciones más desarrollada de nuestros tiempos y sobre todo porque pone al ser humano en el centro de las atenciones.

### **1.3.5.- La democracia como sistema político**

El *sistema político*<sup>63</sup>, llamado también por algunos autores como régimen político, en tanto que por otros como forma política<sup>64</sup>, es el conjunto de ideas que

---

<sup>63</sup> Véase, un artículo del que escribe, en el cual se hace una referencia al sistema político, concepto que es recogido en el presente informe. Velásquez Ramírez, Ricardo, "Consentimiento y legitimidad del poder público", en Carruitero Lecca, Francisco y Velásquez Ramírez, Ricardo, *Derecho Constitucional y Derechos Humanos*, Primera parte de las memorias de la IV Convención Latinoamericana de Derecho, Trujillo, Perú, Ediciones BLG, 2005, pp. 337 al 350,.

<sup>64</sup> Sin embargo, para Segundo Linares Quintana existe una diferencia entre sistema político y régimen político, el mismo que explica de la siguiente manera: "Clave básica de la ciencia política y el derecho constitucional contemporáneo es la distinción entre el régimen constitucional y el sistema político; o sea, entre lo normado por la Constitución y lo real, lo fáctico, lo vivido; vale decir, entre el conjunto de instituciones políticas que integran el orden establecido por la ley fundamental y la totalidad de las instituciones, regladas o no por la Constitución, factores, condiciones y demás elementos que de derecho y en el hecho componen la vida política de un país". Ver en: Linares Quintana, Segundo, *Sistema de partidos y sistemas políticos*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Plus Ultra, 19761, p. 2. Por su parte, y mucho antes, Maurice Duverger, sostiene que las

inspiran la organización de un Estado determinado, la misma que se expresa en reglas, instituciones y formas de relacionarse en sociedad. En realidad el sistema o régimen político se refiere fundamentalmente a los aspectos filosóficos e ideológicos que inspiran, en un momento determinado, la organización de los poderes públicos dentro del Estado. Para Maurice Duverger, un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y momento dados, constituye un “régimen político”; asimismo, sostiene que los regímenes políticos son como constelaciones cuyas estrellas son las instituciones políticas; constituyen conjuntos coherentes y coordinados de instituciones, en los que es difícil separar los diferentes elementos.<sup>65</sup>

Sin embargo, es importante hacer notar que Karl Loewenstein<sup>66</sup>, cuando nos habla de sistema político, se refiere a ideología e instituciones. Sostiene que la clave para llegar a una útil diferenciación entre los distintos sistemas políticos se encuentra en las diversas ideologías y en las típicas instituciones que a éstas se corresponden, por medio de las cuales funciona cada concreta sociedad estatal. Todos los sistemas políticos están montados necesariamente sobre determinadas instituciones e ideologías. Las instituciones son el aparato a través del cual se ejerce el poder en una sociedad organizada como Estado; las instituciones son, por lo tanto, todos los elementos o componentes de la maquinaria estatal, es decir, en nuestros días, el gobierno, el parlamento, los tribunales de justicia, la administración pública, la policía y los sistemas de valores que dan sentido a las instituciones y determinan su *thelos* o espíritu. La ideología es un sistema cerrado de pensamientos y creencias que explican la actitud del hombre frente a la vida y su existencia en la sociedad, y que propugnan una determinada forma de

---

expresiones “sistema político” y “régimen político” son prácticamente sinónimas, ver en Duverge Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, España, Ediciones Ariel, 1970, p. 65.

<sup>65</sup> Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 65.

<sup>66</sup>Loewenstein, Carl , *Teoría de la Constitución*, Barcelona, España, Editorial Ariel, 1982, p. 30.

conducta y acción que corresponde a dichos pensamientos y creencias, y que contribuye a realizarlos.

Partiendo de estos conceptos, y teniendo en consideración los rasgos esenciales o las características que les son comunes a los diversos sistemas políticos, particularmente en el aspecto ideológico, podemos optar por la siguiente clasificación: a) Sistema de la democracia liberal, b) Sistema socialista-marxista y, c) Sistemas autocráticos de tipo personalista.

Visto así, y tomando dicha clasificación, podremos concluir que el sistema democrático, es el conjunto de ideas, principios e instituciones políticas que son el soporte del Estado constitucional y democrático de derecho; es decir, teniendo como fundamento el imperio de la Constitución, el respeto de los derechos humanos y la división de poderes; el régimen democrático contemporáneo, resulta de la ideología del constitucionalismo liberal, social y democrático, que inspira a los gobernantes de turno, y en general, a la organización constitucional del Estado.

En consecuencia la determinación del régimen político es importante, ya que ella nos permite identificar cual será el comportamiento o la forma de actuar del poder de turno, ya que sus actos, incluso, la organización y el sistema de instituciones existentes, estarán determinadas por la filosofía o ideología que abraza. En tal sentido, como dice Carl Loewenstein las ideologías son el “thelos” o el “espíritu” del dinamismo político en una determinada sociedad estatal.

### **1.3.6.- La democracia como modelo de Estado**

Desde la perspectiva de la teoría constitucional, la democracia se constituye en un modelo de Estado, en su fórmula del *Estado Constitucional y Democrático de Derecho*. Es evidente, que en el constitucionalismo contemporáneo, se habla de Estado de derecho, de Estado social de derecho, de Estado social y democrático de derecho, y de Estado constitucional de derecho. Incluso en este último caso se habla de Estado constitucional y democrático de derecho.

El Estado constitucional y democrático de derecho contiene dos elementos básicos que son: la supremacía de la Constitución y la separación de funciones en el ejercicio del poder. Si bien es cierto, algunos pueden señalar que dichos elementos se originan en el Estado de derecho, es conveniente decir que “el imperio de ley”, del que propugna el Estado de derecho, no es lo mismo que el “imperio de la Constitución” que lo propugna el Estado constitucional de derecho. Más aún, podemos decir, que la Constitución no siempre fue asumida como norma jurídica o ley, primero fue reconocido como un código político, posteriormente como norma jurídica, y recién en las últimas décadas como norma jurídica fundamental<sup>67</sup>.

El Estado constitucional y democrático de derecho, es un modelo de Estado que encuentra la explicación de su existencia en la autoridad de la Constitución, como expresión de la voluntad general o nacional, la misma que es la fuente que origina el orden político, jurídico, social y económico. Sin embargo, con este modelo, se configura la dimensión cultural del Estado, es decir pone énfasis en los denominados derechos culturales, que son derechos colectivos que tutelan intereses relevantes que conciernen a todos los estratos socioeconómicos. Entre esos intereses están los derechos humanos, pero la gama es muy amplia.

Comprende el derecho a la protección del ambiente, al desarrollo, al ocio y el deporte, a la intimidad, a la no discriminación, a la migración, a la información, a la objeción de conciencia, a la seguridad en el consumo, y a la diversidad lingüística, cultural y étnica, entre otros aspectos.

De forma más específica, como señala Víctor Ortecho Villena, el Estado Constitucional y democrático de Derecho significa la vigencia y respeto a los

---

<sup>67</sup>A propósito, Javier Pérez Royo explica esta evolución y las etapas que comprende, en Pérez Royo, Javier, Curso de Derecho Constitucional, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 52. Ver, Eduardo García de Enterría, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas Ediciones, Madrid, España, 2001, págs, 45 y 49.

derechos y libertades fundamentales, la equilibrada división de los órganos de poder, la determinación precisa de las respectivas competencias, el sometimiento de aquellos órganos de poder al ordenamiento constitucional, y una consiguiente justicia constitucional que pueda hacer posible relaciones sociales de equilibrio, de justicia, paz y progreso.<sup>68</sup> En consecuencia, este modelo de Estado, consiste en la sujeción de la actividad estatal a la autoridad de la Constitución, por lo mismo, nos ubicamos en la línea de Zagrebelsky<sup>69</sup>, en el sentido de que el Estado constitucional de derecho, se configura como un modelo de Estado con identidad propia, pero además recoge esa dimensión cultural del que nos habla Häberle<sup>70</sup>, configurándose de esta manera en la síntesis de lo más significativo de los modelos precedentes.

Finalmente, y siguiendo esa misma línea de pensamiento, el modelo del Estado constitucional y democrático de derecho, está vinculado a los conceptos de derecho y poder, donde ambos se complementan, pero también se condicionan. Norberto Bobbio nos dice, que el derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: sólo el poder puede crear derecho y sólo el derecho puede limitar el poder. El Estado despótico es el tipo ideal de Estado de quién observa desde el punto de vista del poder; en el extremo opuesto está el Estado democrático, que es el tipo ideal de Estado de quien observa desde el punto de vista del derecho. Un ordenamiento de este tipo solamente es posible si aquellos que ejercen los poderes en todos los niveles pueden ser controlados en última instancia por los detentadores originarios del poder último, los individuos específicos.

En ese sentido, debe entenderse que en la actualidad, la síntesis formal de ese derecho y que pone límite al poder es la Constitución, siendo a su vez ésta, la síntesis de la expresión de la voluntad general, situación que se da como un

---

<sup>68</sup> Ortecho Villena, Víctor, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Editorial Rodhas, Lima, Perú, 2002, p. 23.

<sup>69</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*. Editorial Trotta, Madrid, España 1995, p. 21 al 45.

<sup>70</sup> Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 2003, p. 1-2 y 58-69.

encuentro de los individuos específicos o como un acto de coincidencia de las voluntades de individuos específicos, más no así, de la sumatoria mecánica y absurda de las voluntades individuales.

Por ello, el modelo del Estado constitucional y democrático de derecho, encierra una idea clara de poder, derecho y constitución, donde el centro de su atención es la protección ser humano y de su dignidad.

### **1.3.7.- La democracia como forma de gobierno**

La forma de gobierno, se refiere a la forma como se expresa y ejerce el poder, como se relacionan los individuos o ciudadanos con el poder estatal, como abordan los gobernantes los derechos humanos. Obviamente si el ejercicio del poder radica en el pueblo, entonces nos estamos refiriendo a la forma democrática de gobierno. Si los gobernantes se relacionan de forma tolerante con los ciudadanos, respetando sus derechos fundamentales, y admitiendo las críticas de la oposición, estamos hablando de la democracia. Lo contrario a la democracia es el autoritarismo<sup>71</sup> y el totalitarismo<sup>72</sup>.

Norberto Bobbio nos permite comprender esta dimensión de la democracia, pues nos dice que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que

---

<sup>71</sup> Entendemos por autoritarismo, como aquella expresión del sistema autocrático, donde su forma de gobierno se caracteriza por la restricción de los derechos y libertades fundamentales, sin llegar del todo a liquidarlos, pues trata de guardar ciertas apariencias, y frente a la presión social, no le queda más camino de ceder a estas exigencias. Hoy en día, algunos autores suelen hablar de una democracia autoritaria, que no es sino el paso previo o la antesala del sistema totalitario.

<sup>72</sup> Por su parte, el totalitarismo anula estos derechos y libertades fundamentales, no aceptando una oposición a la ideología oficial.

procedimientos.<sup>73</sup> En ese sentido, la regla fundamental es la regla de la mayoría. Si es válida una decisión tomada por la mayoría, con mayor razón es válida una decisión tomada por unanimidad. Pero la unanimidad es posible solamente en un grupo restringido u homogéneo, y puede ser necesaria en dos casos extremos y contrapuestos: en una decisión muy grave, en la que cada uno de los participantes tiene derecho a veto, o en una de poca importancia, en la que se declara condescendiente quien no se opone expresamente (es el caso del consenso tácito). Obviamente, la unanimidad es necesaria cuando los que deciden solamente son dos, lo que distingue netamente la decisión concordada de la decisión tomada por la ley (que normalmente es tomada por mayoría). Sin embargo no solo basta esto, es necesaria otra condición más: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra, siendo para ello necesario que a quienes decidan les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos en base a los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no solo ejerce el poder *sub lege*<sup>74</sup>, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos “inviolables” del individuo.<sup>75</sup>

De ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado

---

<sup>73</sup> Bobbio, Norberto, Op. cit., p. 24 y 25.

<sup>74</sup> Es decir, sometido a la ley.

<sup>75</sup> Bobbio, Norberto, Ob. cit., p. 25 y 26.



no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos.<sup>76</sup>

Sin embargo, puede suceder que una democracia controlada sea el inicio del despotismo, así como un despotismo moderado sea el inicio de una democracia; pero hay un patrón de medida, y éste es la mayor o menor cantidad de espacio reservado al disenso<sup>77</sup>. Solamente en una sociedad pluralista es posible y necesario el disenso.<sup>78</sup>

Desde esta perspectiva, la forma de gobierno democrático, lleva implícita el respeto de la libertad, situación que solo es posible en la fórmula del *Estado constitucional y democrático de derecho*, que de alguna manera recoge lo que precisamente Norberto Bobbio no los explica de forma clara.

### **1.3.8.- La democracia como forma de vida**

La democracia involucra algo más que el fiel voto universal y la existencia de representantes elegidos por el pueblo; también requiere que los votantes y sus representantes adopten ciertos tipos de medidas en lo social y en lo económico. Jhon Dewey ejemplifica a la democracia como un nombre para una vida de comunión libre y satisfactoria, ya que la democracia es una idea más amplia y más completa que todo lo que pueda ser ejemplificada en un Estado. Para comprenderla plenamente, debe afectar todos los sistemas de asociación humana, la familia, la escuela, la industria, la religión.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> *Ibídem*, pp. 26 y 27.

<sup>77</sup> Entiéndase como disenso, a la capacidad para discrepar con el orden político vigente, el mismo que se expresa con una oposición al gobierno, incluso al sistema político.

<sup>78</sup> Bobbio, Norberto , *op. cit.*, p. 73.

<sup>79</sup> Ranney y Kendall, *op. cit.*, p. 24.

La democracia, si bien al principio era considerada simplemente como un concepto político, sin embargo, hoy ha crecido y se ha expandido tanto que incluye ideas sociales, económicas y éticas, siendo por lo tanto, como dice el profesor C. E. Merriam, un espíritu, una actitud hacia nuestro prójimo.

La democracia es el régimen integral mediante el cual se intenta que la sociedad constituya su expresión propia y directa de la libertad y concurrentemente de la justicia, igualdad y fraternidad en sus órdenes todos - cívico, político, cultural, espiritual y económico-. Su objeto consiste en procurar la realización de dos elementos: los Derechos necesarios (llamados tradicionalmente derechos naturales) y el bien común (que implica interés recíproco y mutuo de los hombres y los grupos entre sí.<sup>80</sup> La necesidad social deriva del bien común, es pues normal o funcional y lejos de violentar y esclavizar al hombre le guía y sostiene en el cumplimiento de sus deberes con sus conciudadanos y semejantes. La democracia significa la idea de libertad en sus aplicaciones sociales.

Una idea actual de democracia debe referirse a todos los elementos del Estado: sus fines, y las realidades y estructuras políticas y no políticas en que encuadran a los hombres que constituyen su materia.<sup>81</sup>

La democracia significa un estilo de vida, un modo de ser del régimen estatal, una política favorable al hombre y a su libertad personal. Es la forma de Estado que, orientada al bien común, respeta los Derechos de la persona humana, de las personas morales e instituciones, y realiza la convivencia pacífica de todos en la libertad.

---

<sup>80</sup> Cerro, Francisco E., "¿Qué es la Democracia?", *Rev. Jurídica, San Miguel de Tucuman*, Argentina, 1958.

<sup>81</sup> Plaza, Edmundo J., *La Democracia Moderna*. En: *Rev. Jurídica de la Universidad de Tucuman* N° 24, Tucuman, Argentina, 1973, p. 313.

La democracia comprende, como todo sistema de vida humana que intenta ser integral, tres clases de notas: las notas esenciales, las notas sustanciales y las notas instrumentales.<sup>82</sup>

Una síntesis que pretenda ser legítima debe conjugar los tres planos en los que opera la democracia: en el plano material, de la estructura social y económica; en el plano moral, “de las representaciones y las creencias”; y en el plano formal, de la instrumentalización institucional y de “técnica jurídica”, que cristaliza el funcionamiento de la forma y régimen democráticos.<sup>83</sup>

### **1.3.9.- A modo de conclusión**

La democracia es pues un sistema político, un modelo de Estado, una forma de gobierno y un estilo de vida. El sistema democrático es el conjunto de ideas, principios e instituciones que se funda en la libertad, en la igualdad, en el pluralismo político y en la solidaridad; el modelo de Estado en la fórmula del Estado constitucional y democrático de derecho; la forma de gobierno en el ejercicio de los valores de tolerancia y el respeto a la oposición; y el estilo de vida en una sociedad justa y libre.

### **1.4.- La democracia según algunos autores**

Vale la pena hacer tomar las principales ideas que sobre la democracia tienen algunos autores de los muchos que hablan sobre el tema, toda vez que tienen influencia en el debate.

---

<sup>82</sup> *Ídem.*

<sup>83</sup> Fayt, Carlos S., *La Democracia*, Buenos Aires, Argentina, Plus Ultra S.A.I., 1974.

#### 1.4.1.- Según Norberto Bobbio<sup>84</sup>

Norberto Bobbio al referirse a su obra “El futuro de la democracia”, señala que fueron dictados por una preocupación esencial: hacer descender la democracia del cielo de los principios a la tierra donde chocan fuertes intereses. Siempre pensé -sostiene Bobbio- que esta es la única manera de darse cuenta de las contradicciones en las que se mueve una sociedad democrática y de los difíciles caminos que debe seguir para salir de ellas sin perderse, para reconocer sus vicios congénitos sin desanimarse y sin perder la ilusión de poder mejorarla.

Bobbio, cuando nos habla de las falsas promesas de la democracia, no hace sino referirse a la diferencia entre la democracia ideal como fue concebida por sus padres fundadores y la democracia real como la vivimos, con mayor o menor participación, cotidianamente. Dentro de las falsas promesas están: la sobrevivencia del poder invisible, la permanencia de las oligarquías, la supresión de los cuerpos intermedios, la reivindicación de la representación de los intereses, la participación interrumpida y el ciudadano no educado(o maleducado). Todas son situaciones por las cuales no se puede hablar propiamente de “degeneración” de la democracia, sino más bien de adaptación natural de los principios abstractos a la realidad o de inevitable contaminación de la teoría cuando es obligada a someterse a las exigencias de la práctica.

Bobbio es muy cuidadoso para referirse a los temas que trata, así por ejemplo cuando habla de la democracia, acuña el termino transformaciones, es decir nos habla de las transformaciones de la democracia. Uso el término “transformaciones” –nos dice Bobbio- en sentido axiológicamente neutro, sin atenerme a un significado positivo o a uno negativo. Continúa Bobbio, diciendo: Prefiero hablar de transformación más que de crisis, porque crisis hacer pensar en un colapso inminente; en el mundo, la democracia no goza de óptima salud, y por lo demás tampoco en el pasado pudo disfrutar de ella, sin embargo, no está al

---

<sup>84</sup>Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 2, *passim*.

borde de la muerte. A pesar de lo que se diga, ninguno de los regímenes democráticos nacidos en Europa después de la segunda Guerra Mundial ha sido abatido por una dictadura, como sucedió en cambio después de la primera. Al contrario, algunas dictaduras que sobrevivieron a la catástrofe de la guerra se transformaron en democracias. Para un régimen democrático, estar en transformación es su condición natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo.

Bobbio, señala que “Aun sin hacer algunas apuestas sobre el futuro de la democracia, es innegable que –mirando el entorno no como filósofos de la historia sino como simples cronistas del presente que se atienen a los hechos y no se permiten hacer vuelos demasiados altos- las democracias existentes no sólo han sobrevivido, sino que nuevas democracias aparecieron o reaparecen allí donde jamás habían existido o habían sido eliminadas por dictaduras políticas o militares.” La democracia se ha vuelto en estos años el denominador común de todas las cuestiones políticamente relevantes, teóricas y prácticas.

Bobbio también nos habla de una definición mínima de democracia, de acuerdo con la cual inicialmente se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados.

Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental es la regla de la mayoría. Si es válida una decisión tomada por la mayoría, con mayor razón es válida una decisión tomada por unanimidad. Pero la unanimidad es posible solamente en un grupo restringido u homogéneo, y puede ser necesaria en dos casos extremos y contrapuestos: en una decisión muy grave, en la que cada uno de los participantes tiene derecho a veto, o en una de poca importancia, en la que se declara condescendiente quien no se opone expresamente (es el caso del consenso tácito). Obviamente, la unanimidad es necesaria cuando los que deciden solamente son dos, lo que distingue netamente la decisión concordada de la decisión tomada por la ley (que normalmente es tomada por mayoría). Sin

embargo no solo basta esto, es necesaria otra condición más: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra, siendo para ello necesario que a quienes decidan les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos en base a los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no solo ejerce el poder.

Asimismo, la democracia, como método, está abierta a todos los posibles contenidos, pero a la vez muy exigente para pedir el respeto para las instituciones, porque precisamente en esto reposan todas las ventajas del método; entre estas instituciones están los partidos, únicos sujetos autorizados para fungir como mediadores entre los individuos y el gobierno.

Un funcionamiento correcto de un régimen democrático solamente es posible en el ámbito del modo de gobernar que, de acuerdo con una tradición que se remonta a los antiguos, se llama “gobierno de las leyes”.

El Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: sólo el poder puede crear Derecho y sólo el Derecho puede limitar el poder. El Estado despótico es el tipo ideal de Estado de quién observa desde el punto de vista del poder; en el extremo opuesto está el Estado democrático, que es el tipo ideal de Estado de quien observa desde el punto de vista del derecho. Los antiguos, cuando exaltaban el gobierno de las leyes contraponiéndolo al gobierno de los hombres, pensaban de las leyes derivadas de la tradición o planteadas por los grandes legisladores. Hoy, cuando hablamos de gobierno de las leyes pensamos en primer lugar en las leyes fundamentales, que establecen no tanto lo que los gobernados deben hacer, sino la forma en que las leyes deben ser planteadas, y son normas que obligan a los mismos gobernantes más que a los ciudadanos: tenemos en la mente un gobierno de las leyes a un nivel superior, en el que los mismos legisladores son sometidos a normas ineludibles. Un ordenamiento de este tipo

solamente es posible si aquellos que ejercen los poderes en todos los niveles pueden ser controlados en última instancia por los detentadores originarios del poder último, los individuos específicos.

La doctrina democrática reposa en una concepción individualista de la sociedad, por lo demás semejante al liberalismo, lo que explica por qué la democracia moderna se ha desarrollado y hoy existe solamente allí donde los derechos de libertad han sido reconocidos constitucionalmente. Ninguna concepción individualista de la sociedad, lo mismo que el individualismo ontológico que el individualismo metodológico, excluye el hecho de que el hombre es un ser social y no puede vivir, ni objetivamente vive, aislado.

Las relaciones del individuo con la sociedad son vistas por el liberalismo y por la democracia de diferentes maneras: el primero separa al individuo del cuerpo orgánico de la comunidad y lo hace vivir por lo menos durante gran parte de su vida, fuera del seno materno y lo introduce en el mundo desconocido y lleno de peligros de la lucha por la sobrevivencia; la según la integra a otros hombres semejantes a él para que de su unión artificial la sociedad sea recompuesta ya no como un todo orgánico, sino como una asociación de individuos libres. El primero pone en evidencia sobre todo la capacidad de autoformarse del individuo; la segunda exalta sobre todo la actitud de superar el aislamiento mediante diversas habilidades que permiten instituir finalmente un poder no tiránico.

Bobbio, nos dice que el sistema ideal de una paz estable puede ser expresado con esta fórmula sintética: un orden universal democrático de Estados democráticos. No tengo necesidad de agregar que, como ninguna fórmula ideal, tampoco ésta pertenece a la esfera del ser sino a la del deber ser.

#### 1.4.2.- Según Giovanni Sartori<sup>85</sup>

Desde la perspectiva de Giovanni Sartori, la "democracia" es una abreviación que significa Liberal-democracia. Sartori distingue tres aspectos: 1. La democracia como principio de legitimidad, 2. La democracia como sistema político, y 3. La democracia como ideal.

Así, la democracia como principio de legitimidad postula que el poder deriva del "demos", el pueblo, y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos. La democracia no acepta autoinvestiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. En las democracias el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes. Hasta aquí está claro que la titularidad del poder la tiene el pueblo. Pero el problema del poder no es sólo de titularidad, es sobre todo de ejercicio.

En tanto, la democracia como sistema político tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder. Para colectividades pequeñas, como fue el caso de las asambleas en la ciudad-estado de la Grecia antigua, o los cabildos abiertos de nuestra organización colonial, fue posible la interacción cara a cara de los ciudadanos, y en estos casos, la titularidad y el ejercicio del poder permanecían unidos, una forma de autogobierno. Pero cuando el pueblo se compone de decenas o centenas de millones, dicha práctica es imposible y entonces se hace necesario separar la titularidad del ejercicio, nace así la democracia representativa.

Por su parte al referirse la democracia como un ideal, sostiene la democracia como es en la realidad, no es la democracia como debería ser. La democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión ideal, sin la cual, una

---

<sup>85</sup>Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*. Democracia, Cap. 4, Madrid, España, Alianza Editorial, 1987.



democracia no nace o bien se distiende rápidamente. El elemento dinámico es esta diferencia entre la democracia ideal y la democracia real, que hace a esta última perfectible. Cuanto más se democratiza una democracia, tanto más se eleva la apuesta.

#### **1.4.3.- Según Hans Kelsen<sup>86</sup>**

Del supuesto de nuestra igualdad –ideal– puede inferirse la tesis de que nadie debe dominar a nadie. Pero la experiencia demuestra que para seguir siendo iguales necesitamos soportar un domino ajeno. Por esto la ideología política no renuncia jamás a hacer solidarias libertad e igualdad, siendo precisamente característica para la democracia la síntesis de ambos principios. (...) Si la Sociedad y el Estado han de existir, precisa también que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres, y, por consiguiente, una autoridad. Pero ya que hayamos de ser gobernados, aspiramos al menos a gobernarnos por nosotros mismos. Así, la libertad natural se convierte en libertad social o política. Es políticamente libre quien, aun estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena. Con esto queda planteada la principal diferencia entre formas del Estado y de la Sociedad.

La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático. Dada esta realidad, son explicables las tendencias -si bien hasta ahora no muy vigorosas- a insertar los partidos políticos en la Constitución, conformándolos jurídicamente con lo que de hecho son ya hace tiempo: órganos para la formación de la voluntad estatal. Esto constituiría solamente un fenómeno parcial de aquel proceso que se ha denominado de “racionalización del poder”, y que va aparejado con la democratización del Estado moderno. De todos modos, no son pocos los obstáculos que se oponen a esta racionalización en general y a

---

<sup>86</sup>Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, D.F., Editora Nacional. 1974.

la consagración de los partidos políticos como órganos constitucionales del Estado en especial.

La democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos; de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades políticas coincidentes de los individuos.

La inserción constitucional de los partidos políticos crea también la posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de su esfera. Esto es tanto más necesario cuanto que puede suponerse que es precisamente la estructura amorfa de este ámbito lo que da lugar al carácter señaladamente aristocrático-autocrático que tienen los procesos de formación de la voluntad colectiva dentro del mismo, aun en partidos de programa radicalmente democrático.

La existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era. Aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio - puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno - que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia. (...) El parlamentarismo significa: "Formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría."

Una vez reconocido que la idea de la legalidad, no obstante conducir a restricciones de la democracia, debe ser mantenida para la realización de ésta, se hace necesario instar para ella todas las instituciones de control que puedan

asegurar la legalidad de la función ejecutiva y que sólo pueden ser consideradas como incompatibles con la democracia por una demagogia miope.

En el oscuro horizonte de nuestro tiempo, asoman la dictadura de partido, dictadura socialista del proletariado, o dictadura nacionalista de la burguesía; tales son las nuevas formas de la autocracia.

#### **1.4.4.- Según Samuel P. Huntington<sup>87</sup>**

Señala que al término de la Segunda Guerra Mundial, el apoyo universal a la democracia se consolida. Sin embargo esto tuvo lugar al precio de un desacuerdo, también universal, en cuanto a su significado. Todos definían a la democracia según sus propios intereses. De esta manera proliferaron las democracias con apellido: democracia directa, democracia representativa, democracia liberal o burguesa, democracia proletaria, socialdemocracia, democracia totalitaria, etc. Todo esto creó problemas importantes para los pensadores. En los años 50 y 60, los politólogos hicieron esfuerzos notables para reducir la confusión terminológica y conceptual. Fue así como cristalizaron tres enfoques acerca de la definición de democracia: 1. De acuerdo a las fuentes de autoridad, 2. De acuerdo a los fines o propósitos del gobierno, y 3. De acuerdo a los medios o instituciones.

De acuerdo a las fuentes de autoridad, la connotación más recurrida es la democracia como gobierno del pueblo. Algunos agregan en forma retórica: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Pero para Huntington esta definición carece de sentido desde un punto de vista empírico y analítico. La premisa implícita en la definición de democracia como gobierno de la mayoría, es que, mediante la persuasión y la movilización de apoyo, las minorías pueden llegar a ser mayoría. De no ocurrir así, si se impide de forma permanente el acceso de una parte de la sociedad al gobierno, se viola el concepto mismo de democracia.

---

<sup>87</sup> Huntington, Samuel, "El sobrio significado de la democracia", *Revista de Estudios Públicos* N°33, Santiago, Chile, 1989.

De acuerdo a los fines o propósito del gobierno. Pero ¿cómo definir estos objetivos? ¿Serán el Bienestar Humano, la Igualdad, la Justicia, los Derechos Humanos, la Realización del Individuo, la Libertad, el Bien Común, etc.? Existen muchos problemas con la definición de democracia en términos de fines. Cada autor presenta su propia serie de propósitos. Los objetivos que se presentan suelen ser generalmente de carácter idealista. Prácticamente todos los líderes políticos aseguran perseguir fines democráticos, en este caso todos los estados serían democráticos. Por lo visto, también este enfoque nos presenta dificultades desde el punto de vista analítico y empírico.

Sin duda, la dificultad de definir a la democracia en términos de fuentes de autoridad o de propósitos de gobierno, ha llevado en las últimas décadas a enfatizar una definición institucional de democracia. La democracia tiene un significado útil sólo si se le define en términos institucionales. La institución clave en una democracia es la elección de los líderes por medio de elecciones competitivas.

La formulación moderna más importante la hizo Joseph Schumpeter en 1942, es llegar a decisiones políticas, en la cual los individuos adquieren la facultad de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo". Durante algún tiempo, después de la Segunda Guerra Mundial, el debate continuó entre los teóricos que adherían a la definición clásica de democracia, por la fuente o por el propósito, y aquéllos que se inclinaban por el concepto institucional schumpeteriano. Hoy el debate ha concluido y ha predominado la tesis de Schumpeter. El enfoque institucional posibilita distinguir la democracia de otros sistemas contemporáneos, a saber, el sistema Totalitario y el sistema Autoritario.

Las dimensiones claves por las que se pueden comparar con la democracia son tres: i) La forma en que se eligen los líderes a través de elecciones competitivas u otros medios; ii) El alcance y la naturaleza de la participación de la

ciudadanía en el gobierno; y iii) El alcance y la naturaleza del control de la sociedad, en especial el control de la economía por parte del gobierno.

La democracia es competitiva, mientras que los sistemas autoritarios y totalitarios son no competitivos; los sistemas democráticos y totalitarios son participativos, el primero con participación autónoma y el segundo con participación movilizadora, en tanto que los sistemas autoritarios son no participativos. Los sistemas totalitarios ejercen un control amplio o total sobre la sociedad y la economía, mientras que los sistemas democráticos y autoritarios ejercen solamente un control limitado o moderado.

La definición institucional provee de un sistema referencial práctico para determinar si un sistema es democrático. Proporciona una serie de puntos de referencia, agrupados en su mayoría de acuerdo a las dimensiones de Robert Dahl de competencia y participación. Los regímenes políticos nunca encajan perfectamente en marcos académicos. En cambio la clasificación en términos de democracia institucional es tarea relativamente fácil.

Negar la participación mediante el voto a cualquier grupo, no es democrático. Tal fue el caso de Sudáfrica bajo el régimen del apartheid, en que el 70% de la población negra del país no pudo ejercer este derecho, o como ocurrió en Suiza con el voto de las mujeres, hasta hace muy poco tiempo atrás; y en los Estados Unidos, cuando se negó la participación electoral al 10% de la población afroamericana del sur.

Los golpes militares, la censura, las elecciones fraudulentas, la coerción y el acoso de la oposición, la restricción de reunión o movimiento, son políticas incompatibles con la democracia. El concepto institucional de democracia ha sido ampliamente aceptado en los Estados Unidos y ahora también en Latinoamérica.

Ya no se cuestiona a la democracia política, ceñida al modelo constitucional liberal como una democracia puramente formal, si es que ésta da garantías a los derechos individuales, al derecho de reunión y a las elecciones libres.

#### **1.4.5.- Según Joseph A. Schumpeter<sup>88</sup>**

Asume la democracia como un método, como un modo de proceder, cuya ausencia o existencia es, por consecuencia, fácil de comprobar en la mayoría de los casos. Esta opción le permitió resolver ambigüedades y dificultades implícitas en la teoría clásica que definía la democracia como "la voluntad del pueblo", o "la voluntad general" o "el bien común", máximas, que a juicio de Schumpeter, muchas veces eran mejor servidos por gobiernos que nada tenían de democráticos.

Schumpeter asume la democracia desde un carácter empírico, más sujeto a los hechos instituciones que permiten su funcionamiento que a una concepción más abstracta o de componentes ideales. En segundo lugar, la definición pretende ser exhaustiva y satisfactoria, a saber, el problema está en garantizar un método para conseguir decisiones formalmente por medios democráticos, no permitiendo hacer excepciones a este principio.

Para Schumpeter la democracia se define de la siguiente manera: "el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular". En efecto, esta definición pone su acento, en primer lugar, en el carácter central de la competencia, en segundo lugar, en los elementos esenciales que debe existir en un régimen democrático: la existencia de una oposición, la existencia de minorías y el papel clave del voto popular.

Los supuestos. Ahora bien, esta definición tiene un conjunto de supuestos que abordaremos, particularmente aquellos que tienen una vinculación para el

---

<sup>88</sup>Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Harper, N.Y., 1947, *passim*.

tratamiento de su relación con el capitalismo y el mercado. El primero de estos es el reconocimiento de la libertad y competencia por el caudillaje político, y en segundo lugar, la de la organización de las voliciones - la expresión de la voluntad - como elementos claves para la competencia electoral.

Al respecto, es en la competencia por el caudillaje donde Schumpeter establece una relación con las dificultades similares que se dan en el ámbito de lo económico, propio de las sociedades que organizan su economía en base al funcionamiento del mercado.

Esta dificultad reside en que, tanto en la competencia económica como en la competencia política, esto es, la competencia por el voto, se dé dicha competencia en forma perfecta, vale decir, no excluye fenómenos análogos como lo son la competencia "desleal" , "fraudulenta" o, en definitiva, la restricción de la competencia. No existe la competencia perfecta ni, por ende, la democracia perfecta.

¿Qué relación, entonces, existe entre capitalismo y democracia?, ¿nació al mismo tiempo que el capitalismo y en conexión causal con él?

Si bien es posible encontrar históricamente casos donde el capitalismo se ha desarrollado al margen de un sistema político democrático - los países asiáticos emergentes, el desarrollo y modernización capitalista en la España de Franco, etc. - tampoco la democracia pareciera ser estrictamente necesaria pero sí una condición importante. En el Chile del siglo XIX, de acuerdo a Arturo Valenzuela, en su trabajo "El Origen de la Democracia en Chile", habría emergido una democracia a pesar del precario desarrollo capitalista y la ausencia de una burguesía como sujeto histórico, que promovió en los países occidentales de democracia avanzada el cambio político, y ello, básicamente por la existencia de procedimientos democráticos: sistema institucionalizado que regula la competencia, sistema electoral, la regularidad periódica de elecciones y, por lo tanto, de un acceso al poder político de acuerdo a una competencia electoral y el voto popular, aunque

de características restringidas por el carácter censitario y las perversidades del sistema electoral.

Pese a ello para Schumpeter el sistema económico capitalista posibilita más que ningún otro régimen político el desarrollo de la democracia por tratarse de sociedades abiertas donde la libertad individual, otro de los presupuestos básicos establecidos por Schumpeter para entrar en la competencia electoral, es también condición básica para el sistema económico, aunque, como él señala, el método democrático no garantiza mayor libertad individual.

Otro tanto ocurre con el presupuesto que señala la función de la democracia como un régimen que no sólo tiene la facultad de crear un gobierno, sino que también de disolverlo y fiscalizarlo mediante la decisión del electorado de reelegir a sus representantes, lo cual implica que la voluntad mayoritaria no es la voluntad del pueblo en su totalidad, sino de la mayoría proporcional, de acuerdo a los procedimientos institucionalizados establecidos.

En resumen, podemos decir, que para Schumpeter " la democracia moderna nació al mismo tiempo que el capitalismo y en conexión causal con él", y ello, básicamente por dos razones planteadas por el autor: la primera, en relación a la teoría de la competencia por el caudillaje, en el que la burguesía procedió al proceso de transformación política, siendo el método democrático el instrumento utilizado para esa construcción.

En segundo lugar, porque la burguesía, como agente social de la transformación política, introdujo límites a las decisiones políticas, más allá de los cuales el método democrático deja de ser aplicable, lo cual se traduce en que los intereses de la clase capitalista quedan mejor servidos por una política de no intervención del Estado.



#### 1.4.6.- Según Robert A. Dahl<sup>89</sup>

Para Dahl, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Para que esto tenga lugar es necesario que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para: 1. Formular sus preferencias; 2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y 3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o el origen de tales preferencias.

Estas tres condiciones básicas deben ir acompañadas por ocho garantías: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y a luchar por los votos, diversidad de las fuentes de información, elecciones libres e imparciales, e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Aparentemente estas ocho características institucionales darían una escala teórica adecuada para comparar a los distintos regímenes políticos, sin embargo, sabemos que tanto en el pasado como en el presente los regímenes divergen grandemente en la amplitud, aplicación y garantías que otorgan al ejercicio de tales oportunidades institucionales.

Para poder medir con mayor precisión el grado de democratización de un sistema político, Dahl recurre a dos dimensiones teóricas, las que, sin agotar el concepto de democracia como ideal, entregan una herramienta muy adecuada para el propósito comparativo.

---

<sup>89</sup>Dahl, Robert A., *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 1989.

Una dimensión refleja la amplitud con que el régimen facilita la oposición, o el debate público, en otras palabras la liberalización. La otra dimensión es el número de personas que están facultadas para participar, mediante adecuados mecanismos de representación en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno.

Estas dos dimensiones, el debate público y la capacidad de representación, varían independientemente una de la otra. Es así como en el siglo pasado en Chile se desarrolló un alto grado de controversia pública, pero sólo un sector muy reducido de la población participaba en ella.

Dahl cita el caso de Suiza (en la época en que escribió su obra) que teniendo uno de los sistemas de debate más desarrollados del mundo, por lo que pocas personas dudaban de calificar a su régimen como altamente "democrático", sin embargo, todavía estaban las mujeres, la mitad de la población, excluidas del derecho a voto. Por otro lado en la ex-URSS, que no tenía prácticamente ningún sistema de debate público independiente, el sufragio era universal. El autor grafica sobre ejes cartesianos las mencionadas dimensiones, como se muestra en la figura siguiente.

Si un régimen de hegemonía cerrada se desvía hacia arriba, a lo largo de las ordenadas, tiende a abrirse más al debate público. Un cambio en esta dirección produce una liberalización del régimen, se hace más competitivo. Un régimen que se mueve a lo largo de las abscisas, concede mayor participación, se hace más representativo.

Cualquier movimiento hacia la derecha y hacia arriba, representa un grado de democratización. Como se trata de variables independientes, cualquier régimen puede cambiar en una dirección y no necesariamente en la otra. En este esquema la "Democracia" se situaría en el vértice superior derecho. No obstante, la democracia comprende más dimensiones que las que se expresan en la figura, y no existe en la realidad ningún régimen totalmente democratizado, por lo que Dahl

ha preferido llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al vértice superior derecho.

"Así, pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas substancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público". (Dahl, 1989, p.18).

La evolución hacia regímenes poliárquicos presenta tres etapas históricas bien definidas. La primera es el tránsito de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos, ocurrido en el siglo XIX. La segunda etapa es la modificación de las cuasipoliarquías en poliarquías plenas, que tuvo lugar en las tres primeras décadas de este siglo. La tercera etapa, de democratización plena de las poliarquías, se inicia con el rápido desarrollo del estado de prosperidad democrática que siguió a la Gran Depresión, pero que se vio interrumpido por la Segunda Guerra Mundial, proceso que se habría retomado hacia fines de la década de 1960, bajo la forma de demandas cada vez más insistentes, formuladas sobre todo por los jóvenes, en favor de la democratización de las instituciones sociales. Esta tercera etapa no ha sido aún alcanzada y es la tercera oleada de la democratización que, según Dahl, se dará en los países más "avanzados" y contribuirá a modelar la forma de vida de estos países durante el siglo XXI.

En su artículo "Justificación de la Democracia", Dahl se pregunta "¿Con qué criterio podemos estimar el valor de la democracia, ya sea como un ideal o como una realidad?". La respuesta se encuentra en un supuesto de carácter fundamental como es lo que él llama la igualdad en el valor intrínseco. Esta idea advierte que ninguna persona es intrínsecamente superior a otra y que los intereses de cada ser humano tienen derecho a igual consideración. "Todos cuentan por uno, nadie por más de uno", declaraba Bentham.

Para respaldar y dar solidez a lo que Dahl llama el Principio Fuerte de la Igualdad, une el primer supuesto de valor intrínseco con un segundo supuesto, que ha sido la piedra angular de la creencia democrática : ninguna persona está mejor capacitada que uno mismo para juzgar su propio bien o intereses, o para actuar para lograrlos.

#### **1.4.7.- Según Austin Raney y Willmore Kendal<sup>90</sup>**

Por su parte Austin Raney y Willmore Kendal en el libro “La democracia y el sistema de los partidos políticos de los Estados Unidos”, sostienen que “la democracia no significa el bienestar o la prosperidad, sino un método de gobierno del pueblo; y una medida democrática es aquella que se origina en, o tiende a promover ese método de gobierno; no es por lo tanto, una medida destinada a aumentar la cantidad o a rectificar la distribución de la prosperidad o del bienestar. La democracia es en este concepto “puro y exclusivamente un procedimiento para tomar decisiones”. Sin embargo, así concebida “como forma de gobierno o un procedimiento para tomar decisiones”, en su aplicación práctica nos lleva a hacer una diferencia entre el gobierno “ilimitado” de la mayoría y el gobierno “limitado” de la mayoría.

*La democracia como gobierno ilimitado de la mayoría*, el término es utilizado con frecuencia para referirse a tres cosas completamente diferente:

*El Principio de la Mayoría*, esto es una “Regla de Acción” que puede ser adoptada por cualquier cuerpo organizado, por la cual todas las decisiones del cuerpo se tomarán, al menos, por el 50% más uno de sus miembros.

---

<sup>90</sup>Ranney, Austin y Kendall, Wilmore, *La Democracia y el Sistema de Partidos Políticos de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Bibliográfica, enero 1958, *passim*.

*La Doctrina del Gobierno de la Mayoría*, sostiene que el gobierno “ideal” en cualquier sociedad política es aquel en que todas las decisiones políticas representan la voluntad, por lo menos, del 50% más uno de sus miembros.

*Democracia con Gobierno de la Mayoría*, esta es la forma de gobierno existente en cualquier comunidad donde la “Doctrina del Gobierno de la Mayoría”, es aceptada y funciona sin limitaciones. Afirma que sólo una “Democracia con Gobierno de la Mayoría”, en el sentido expuesto anteriormente, tiene derecho a adjudicarse el total significado de la palabra “Democracia”.

Austin Ranney y Wilmoore Kendall, suscriben un modelo de Democracia como “forma de gobierno” estableciendo cuatro principios básicos que son: “la soberanía popular, la igualdad política, la consulta popular y el mandato de la mayoría”. En resumen esta teoría sostiene que la Democracia es el sistema de decidir cuestiones humanas por la voluntad, absoluta e ilimitada, de la mitad más uno, dentro de un grupo de hombres llamado pueblo.

#### **1.4.8.- Según Edmundo J. Plaza<sup>91</sup>**

Una idea actual de democracia debe referirse a todos los elementos del Estado: sus fines, y las realidades y estructuras políticas en que encuadran a los hombres que constituyen su materia”. La democracia significa un estilo de vida, un modo de ser del régimen estatal, una política favorable al hombre y a su libertad personal. Es la forma de Estado que, orientada al bien común, respeta los Derechos de la persona humana, de las personas morales e instituciones, y realiza la convivencia pacífica de todos en la libertad.

---

<sup>91</sup> Plaza, Edmundo J., “La Democracia Moderna”, en *Rev. Jurídica de la Universidad de Tucumán*, Nº 24, Argentina, 1973.

Edmundo J. Plaza, considera que la democracia comprende, como todo sistema de vida humana que intenta ser integral, tres clases de notas: las notas esenciales, las notas sustanciales y las notas instrumentales”.

*1. Las notas esenciales*, son de naturaleza filosófica y proviene claramente de una concepción evangélica de índole humana. Son: a) La creencia en la dignidad eminente de la persona, que le deviene de ser creatura de origen divino, y de su rango de ser creador en el mundo, protagonista de la historia; b) Corolario de esa dignidad, la creencia en la libertad del hombre para elegir su destino en el marco de una comunidad ordenada; c) La igualdad fundamental de derechos entre los hombres, salvo las diferentes posibilidades derivadas de la capacidad y el mérito, y ; d) El derecho de los hombres a asociarse y cooperar políticamente para buscar en común “la buena vida humana de la multitud”.

*2. Las notas sustanciales*, estas son -en cambio- de naturaleza ético-jurídico y se refieren a la manera en que la comunidad se empeña en perseguir ese bien común. Consiste según en : a) La participación cogestora de la multitud humana en la determinación, en cada caso, del contenido concreto del bien común; b) El consenso expreso y constante del pueblo acerca de la forma en que se organiza y ejerce el poder; c) La vigencia de ciertas libertades públicas mínimas, legalmente amparadas; d) La igualdad jurídica de las personas, y ; e) La concesión de oportunidades equivalentes a todas ellas para que exista la universal posibilidad de acceso a la cultura, al bienestar y al poder.

*3. Las notas instrumentales*, son, por último atinentes a las reglas de juego político democrático. Las más características son: a) La elección popular de las autoridades; b) La periodicidad del gobierno; c) La responsabilidad de los funcionarios gobernantes; d) La admisión del derecho de la minoría a articular una oposición al gobierno, y e) El sistema representativo -introducido a la teoría democrática por razones funcionales- hoy admitido como necesario por la generalidad de analistas.

### **1.5.- El encuadramiento constitucional del sistema democrático**

Con la denominación democracia constitucional, lo que se pretende es poner énfasis en la institucionalización de la democracia como forma de gobierno y modelo de Estado, el mismo que está consignado en la Constitución Política de un Estado determinado. De esta manera la democracia se constituye en un principio del sistema constitucional de dicho Estado, diferenciándose sustancialmente de otra forma de gobierno. Pues se trata de una democracia que está respaldada constitucionalmente, es decir que se funda en una Constitución con contenido propio. Los autores que acuñaron estos términos fueron Karl Friedrich Krause y Karl Loewenstein, estableciendo las características de la misma: la participación ciudadana en los asuntos públicos o la vida política, la defensa y protección de los derechos fundamentales, el pluralismo político, el gobierno de la mayoría limitado por los derechos de las minoría, separación orgánica de funciones y el principio de representación política.

Si bien, con el Estado de derecho se hace presente la democracia representativa, también es cierto que este acompaña al Estado social; sin embargo solo con el Estado social y democrático de derecho se incorpora las instituciones de participación y control ciudadano, constitucionalizando de esta forma la democracia participativa y deliberativa. En tanto que con el Estado constitucional la democracia adquiere fuerza vinculante, al ser parte sustancial del contenido y estructura de la Constitución, ya que ésta se convierte en fuente del sistema político y jurídico, además se le reconoce su condición de norma jurídica fundamental. Vale aclarar, que con el Estado democrático no se deja o excluye la democracia representativa, ésta se mantiene, más bien lo que ocurre es que se suma las instituciones de la democracia semidirecta.

## 1.6.- El Estado democrático y su desarrollo

Sin duda, el esfuerzo por construir sociedades de derecho a diferencia de las sociedades puramente políticas, tiene que ver con la aparición del *Estado moderno*, que en su forma primigenia se da en la fórmula del **Estado de derecho**, que no es sino el posicionamiento de una forma de pensar y organizar la sociedad, tanto política como jurídicamente, en el entendido que esa unidad política, característica de toda sociedad estatal, no se basa exclusivamente en el poder político de quienes gobiernan sino en la creencia de que el poder reside en el derecho, el cual tienen las personas, derecho, por cierto, inherente a su condición de ser humano. De ahí, está demostrado no sólo antropológica e históricamente, el poder político -es decir el poder estatal- al estar concentrado en una persona o en un grupo de personas, por lo general, en su ejercicio es pernicioso<sup>92</sup>, pues dada la naturaleza del ser humano, como regla general tiende a cometer abusos en desmedro de la dignidad de la persona humana. Pues no se trata de explicar que el poder debe pasar de las manos de una persona o de unas cuantas personas a las manos de la mayoría de las personas, ya que ello no cambia la esencia de las cosas, sino más bien se sigue manteniendo la lógica de la relación arbitraria del poder sobre los gobernados, las minorías o para ser más explícito sobre la persona individual, como suele ocurrir en los denominados regímenes totalitarios.

En puridad, de lo que se trata es de organizarse en función de reconocer los denominados derechos fundamentales de la persona, derechos que se derivan del principio supremo de la dignidad humana. Por tanto, aparece el argumento sólido donde el poder tiene que estar sometido a los derechos fundamentales de las personas, es decir, el poder político debe fundarse en el respeto de los derechos fundamentales, situación por la cual, éste debe tener ciertos diques o controles

---

<sup>92</sup> Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, Barcelona – España, 1982, págs. 23 y 24.



para lograr tal propósito, hecho que se explica con la llamada *teoría de la división y equilibrio de poderes* o también denominada *teoría de los frenos y contrapesos*<sup>93</sup>.

Si bien, con esta nueva forma de encarar la organización política estatal se da pasos trascendentes en el desarrollo del Estado, la misma que tiene de base ideológica a la persona y su dignidad; no es menos cierto que con ello no se resuelve del todo el problema del abuso del poder. El establecimiento de órganos públicos o estatales con funciones determinadas, debiendo todos actuar articuladamente como parte de un sistema y a la vez siendo cada uno freno y equilibrio de los otros, no llega a funcionar del todo bien, pues algunos de los poderes, tanto el órgano ejecutivo como el órgano legislativo, de forma indistinta, tienden a sobreponerse a los otros poderes y cometer abusos basados en leyes o decisiones arbitrarias, que antes que poner énfasis en el contenido de las normas o decisiones, más bien centra su atención en meras formalidades; de tal forma, que el *principio de legalidad*<sup>94</sup> se explica a través del principio de *soberanía parlamentaria*.

La Constitución Política, que en su forma escrita, hace su aparición con el *Estado de derecho*, la misma que encerrando y proyectando estos principios, como la dignidad de la persona humana y la división de poderes, se constituye en un medio formal de instauración de un nuevo modelo de Estado, reconociendo y declarando derechos naturales y/o fundamentales para las personas. La Constitución es un referente político importante pero no determinante, ya que su comprensión y aplicación, en última instancia recaía en la autoridad del órgano legislativo. La producción jurídica no necesariamente se basaba en los fundamentos que la Constitución proyectaba, sino en meras formalidades y en la

---

<sup>93</sup> Teoría que fuera formulada con mucha consistencia por el Barón de Montesquieu, en su famosa obra el *Espíritu de las leyes*.

<sup>94</sup> A propósito Gustavo Zagrebelsky, en su libro *el Derecho Dúctil*, afirma que el Estado liberal de derecho era un Estado legislativo que se afirmaba a sí mismo a través del principio de legalidad. Editorial Trotta, Madrid – España, 1995, pág.24.

voluntad expresa del órgano legislativo de someter a los otros poderes, incluso de afirmar su autoridad sobre las personas individuales.

Sin embargo, llegar a la fórmula del Estado Constitucional de Derecho, fue en largo camino, pues no podemos desconocer que su génesis se encuentra en el Estado de Derecho<sup>95</sup>. Por lo mismo, hay quienes consideran que el Estado Constitucional de Derecho es una proyección del Estado de Derecho, es su peldaño más desarrollado. En tanto, hay quienes consideran que el primero es un modelo distinto y superior al Estado de Derecho. Pero, lo importante en esta discusión es el reconocer que el punto de partida se encuentra en el Estado de Derecho. Por lo mismo, se nos hace necesario establecer estas diferencias entre los modelos y/o etapas, para comprender la importancia y trascendencia del desarrollo del Estado democrático.

Es evidente, que en el constitucionalismo contemporáneo, se habla de Estado de derecho, de Estado social de derecho, de Estado social y democrático de derecho, y de Estado constitucional de derecho. Incluso en este último caso se habla de estado constitucional y democrático de derecho.

#### **1.6.1.- Estado de derecho**

El Estado de Derecho se desarrolló durante el liberalismo, teniendo como sus fuentes filosóficas, las obras de Kant y de Humboldt. Ambos autores llegaron coincidieron que la acción estatal tiene como límite la salvaguardia de la libertad del individuo. Si bien es cierto, la idea se configura con mayor precisión en los escritos de estos dos autores, no podemos desconocer que quien primero la introduce en la agenda de discusión para las definiciones políticas y jurídicas del Estado fue el jurista y político alemán Robert Von Mohl.

---

<sup>95</sup> Valadés, Diego, La no aplicación de las normas y el Estado de derecho, en el libro Derecho Constitucional y Derechos Humanos, Coordinadores Francisco Carruitero Lecca y Ricardo Velásquez Ramírez, Ediciones BLG, Trujillo, Perú, 2005, págs. 59 al 129. Asimismo ver mi libro Derecho Procesal Constitucional, Editorial Jurídica, Lima, Perú, 2007, p. 8 al 13,

El *Estado de derecho* es una respuesta y la antítesis del Estado absolutista. La esencia del Estado de derecho es la libertad, en tanto que el Estado absolutista se caracteriza por la ausencia precisamente de esta libertad, ya que existe una concentración del poder, incluso una falta de responsabilidad política de los titulares de los órganos del poder. Es así que la garantía jurídica del Estado de derecho corresponda al constitucionalismo moderno, prueba de ello lo constituye el artículo 16 de la Constitución francesa de 1791, que sostiene: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni se adopte la separación de poderes, carece de Constitución". Sin duda, este postulado se convertiría en el dogma del constitucionalismo liberal.

El Estado de derecho, como concepto jurídico-político, se constituye en el antecedente inmediato al Estado social de derecho. El nacimiento y posterior desarrollo del constitucionalismo social se da con las Constituciones de Querétaro (1917), de Rusia (1918) y de Weimar (1919), la misma que se afirma como un nuevo enfoque del Estado, aunque para el mexicano Diego Valadés, la Constitución Rusa, por la forma como organiza el sistema electoral y por la extrema concentración del poder no permiten encuadrarla como parte del constitucionalismo moderno y contemporáneo.

### **1.6.2.- Estado social de derecho**

El *Estado social de derecho*, es una respuesta al Estado de derecho que formulaba una igualdad formal ante la ley, produciendo desigualdades en el orden material y las condiciones de vida de la población. Sin embargo, la discusión sobre el Estado social de derecho se genera respecto de su condición o supuesto para las nuevas formas o modelos de Estado. Así tenemos por ejemplo, que Herman Heller y Elías Díaz, si bien coinciden en identificarlo como una etapa de transición, el primero sostiene que dicha transición tiende hacia el socialismo (de ahí la "provisionalidad" del Estado social de derecho), y el segundo hacia el Estado democrático de derecho. En tanto, que Zippelius, respecto al mismo tema,

mantiene una actitud más reservado, pues alude a una oscilación del desarrollo histórico entre el Estado de bienestar y el liberalismo a través del cual se evidencia el riesgo que enfrenta continuamente el Estado, es decir, reducir el umbral de la libertad, "sofocando así una necesidad elemental", o extender los efectos de la libertad, "con lo cual abre la puerta a las posibilidades, gustosamente aprovechadas, de abusar de aquélla". De ahí que Zippelius concluye sosteniendo que la inestabilidad de las formas del Estado liberal se origina en que "la libertad induce, una y otra vez, a abusar de ella", y tal abuso conduce nuevamente a restringirla.

Las características fundamentales del constitucionalismo social consistieron en el reconocimiento de los derechos a la organización profesional, a la huelga, a la contratación colectiva, al acceso a la riqueza (en el caso mexicano significó una amplia gama de acciones de naturaleza agraria), y de principios de equidad en las relaciones jurídicas y económicas. Así se explica el surgimiento de la seguridad social, de los tribunales laborales, y la defensa de derechos como la jornada, el salario y el descanso obligatorio. También aparecieron los derechos prestacionales con cargo al Estado, como los concernientes a educación, salud, vivienda y abasto.

Uno de los efectos más señalados del constitucionalismo social fue servir como base a la acción intervencionista del Estado. Por eso durante el proceso iniciado en la década de los ochenta, el progresivo desmantelamiento del Estado intervencionista ha implicado, inevitablemente, la reducción progresiva del Estado de bienestar. En el Estado social de derecho, la Constitución si bien es tomada en cuenta, no tiene fuerza normativa e imperativa, el órgano legislativo sigue sometiendo a los demás órganos y sigue manteniendo la forma de la soberanía parlamentaria.

### **1.6.3.- Estado democrático y social de derecho**

Como concepto o expresión, fue utilizado por vez primera durante la revolución de París de 1848, sin embargo, la integración del derecho individual y del derecho social ya se advertía desde los intensos años de la Convención. Es solo en 1949, un siglo más tarde, la Constitución de Bonn, en su artículo 28.1, la que consigna por primera vez el concepto de Estado de derecho democrático y social. Después lo han seguido las Constituciones de España, Turquía, Venezuela y Perú. En otras Constituciones se ha incorporado el principio de Estado democrático de derecho, sin mencionar expresamente el componente social.

En el modelo del Estado social y democrático de derecho se incorporan la tutela del individuo y de sus derechos de participación política y las relaciones de clase, instituyendo mecanismos de distribución de riqueza a través del salario, del ejercicio de derechos colectivos y de un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar.

Asimismo, en este modelo se establece una vinculación entre los contenidos sociales y los concernientes al pluralismo político. Se configura la participación ciudadana como algo consustancial al modelo de Estado, ampliando de esta manera los derechos que corresponden al cuerpo social, y dándole a este un protagonismo para ejercer un efectivo control vertical sobre los órganos del poder. Este modelo se funda en el pluralismo, pues la ausencia de este conduce hacia el paternalismo estatal, es decir hacia la adopción de formas autoritarias o totalitarias en el ejercicio del poder.

El constitucionalismo democrático, por su parte, fue objeto de importantes previsiones en seguida de la segunda posguerra. Los sistemas parlamentarios, a partir del concepto adoptado por la Ley Fundamental de Bonn, se estabilizaron mediante su parcial presidencialización, y los sistemas presidenciales propendieron a su progresiva flexibilidad para hacerse más receptivos de instrumentos y procedimientos de control político, de origen parlamentario.

Las características del constitucionalismo democrático han consistido en el reconocimiento de los partidos políticos; en la garantía de procesos electorales libres e imparciales; en la descentralización del poder, incluyendo las formas del Estado federal y regional; en el fortalecimiento de la organización, facultades y funcionamiento de los cuerpos representativos; en la adopción de formas de democracia semidirecta, a veces incluso en perjuicio de los sistemas representativos, como el referéndum legislativo, el plebiscito, la iniciativa popular y, aunque mucho más raro, en la revocación de los representantes.

El *Estado democrático de derecho*, pone énfasis en la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, es decir se incorpora al *sistema democrático representativo* instituciones de la *democracia directa*, como el referéndum, la iniciativa legislativa y de reforma constitucional, la revocatoria y remoción de autoridades, la rendición de cuentas, entre otras. La democracia de ser representativa y excluyente, pasa a ser una democracia participativa e deliberativa; sin embargo, no se logra del todo resolver demandas de carencias materiales y espirituales, conviviendo con valores autocráticos que ponen al descubierto la fragilidad del sistema. La Constitución es invocada, en ella se reconocen instrumentos procesales, más conocidos como garantías constitucionales, tendientes a lograr la defensa efectiva de los derechos fundamentales y de la propia Constitución. En consecuencia la Constitución adquiere el carácter de nominal, en el sentido de ser un referente importante que proyecta valores, que establece mecanismos de protección del ciudadano y ciudadana, pero no logra cuajar del todo, es decir no se constituye en un instrumento para la acción de la vida cotidiana.

#### **1.6.4.- Estado constitucional, democrático y social de derecho**

Estado constitucional y democrático de derecho, como expresión jurídica-política es reciente, sin embargo, la expresión “constitucionalismo”, fue utilizado por primera vez en 1832 por el poeta inglés Robert Southey. El constitucionalismo

contiene dos elementos básicos, que son: la supremacía de la Constitución y la separación de funciones en el ejercicio del poder. Si bien es cierto, algunos pueden señalar que dichos elementos se originan en el Estado de derecho, es conveniente decir que “el imperio de ley”, del que propugna el Estado de derecho, no es lo mismo que el “imperio de la Constitución” que lo propugna el Estado constitucional de derecho. Más aun, podemos decir, que la Constitución no siempre fue asumida como norma jurídica o ley, primero fue reconocido como un código político, posteriormente como norma jurídica, y recién en las últimas décadas como norma jurídica fundamental.<sup>96</sup>

El Estado constitucional de derecho o también denominado Estado constitucional y democrático de derecho, es un modelo de Estado que encuentra la explicación de su existencia en la autoridad de la Constitución, como expresión de la voluntad general o nacional, la misma que es la fuente que origina el orden político, jurídico, social y económico. Sin embargo, con este modelo, se configura la dimensión cultural del Estado, es decir pone énfasis en los denominados derechos culturales, que son derechos colectivos que tutelan intereses relevantes que conciernen a todos los estratos socioeconómicos. Entre esos intereses están los derechos humanos, pero la gama es muy amplia. Comprende el derecho a la protección del ambiente, al desarrollo, al ocio y el deporte, a la intimidad, a la no discriminación, a la migración, a la información, a la objeción de conciencia, a la seguridad en el consumo, y a la diversidad lingüística, cultural y étnica, entre otros aspectos.

---

<sup>96</sup>A propósito, Javier Pérez Royo, explica esta evolución y las etapas que comprende, en Curso de Derecho Constitucional, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 52. Ver, Eduardo García de Enterría, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas Ediciones, Madrid, España, 2001, págs. 45 y 49. Asimismo, Segundo Linares Quintana, organiza los conceptos de Constitución a partir de las tipologías, donde hace referencia a conceptos de autores reconocidos, ver en Teoría e Historia Constitucional, Editorial Alfa, Buenos Aires – Argentina, 1958, págs. 16 al 49.

Sin embargo, como en los otros modelos de Estado, podemos también percibir diferencias de enfoques. Así tenemos por ejemplo, que el alemán Peter Häberle, considera que el Estado social de derecho es un elemento del Estado constitucional. Por su parte Gustavo Zagrebelsky, que plantea el concepto de "Estado constitucional de derecho" como alternativo frente al de Estado de derecho. Como se podrá apreciar, en la postura de Häberle no se sugiere la substitución de un concepto por otro, sino subsumir uno en el otro. Para Diego Valadés, los argumentos son convincentes, pues, la relación entre el Estado de derecho y el constitucionalismo se ha venido desarrollando de una manera simbiótica, hasta llegar a formar una clara unidad.

Nosotros consideramos, en la línea de Zagrebelsky<sup>97</sup>, que el Estado constitucional de derecho, se configura como un modelo de Estado con identidad propia, pero además recoge esa dimensión cultural del que nos habla Häberle<sup>98</sup>, y por cierto se constituye en una síntesis que recoge lo más valioso de los modelos precedentes.

El Estado constitucional de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.

El Estado constitucional y democrático de derecho, está vinculado a los conceptos de derecho y poder, donde ambos se complementan, pero también se condicionan. Norberto Bobbio nos dice, que el derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: sólo el poder puede crear derecho y sólo el derecho puede limitar el poder. El Estado despótico es el tipo ideal de Estado de quién observa

---

<sup>97</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, pp. 21 al 45.

<sup>98</sup> Häberle, Peter, *op. cit.*, pp. 1-2 y 58-69.



desde el punto de vista del poder; en el extremo opuesto está el Estado democrático, que es el tipo ideal de Estado de quien observa desde el punto de vista del derecho. Un ordenamiento de este tipo solamente es posible si aquellos que ejercen los poderes en todos los niveles pueden ser controlados en última instancia por los detentadores originarios del poder último, los individuos específicos.

En ese sentido, debe entenderse que en la actualidad, la síntesis formal de ese derecho y que pone límite al poder es la Constitución, siendo a su vez ésta, la síntesis de la expresión de la voluntad general, situación que se da como un encuentro de los individuos específicos o como un acto de coincidencia de las voluntades de individuos específicos, más no así, de la sumatoria mecánica y absurda de las voluntades individuales.

Por ello, el modelo del Estado Constitucional y democrático de derecho, encierra una idea clara de poder, derecho y constitución, donde el centro de su atención es la protección ser humano y de su dignidad.

El *Estado constitucional*, gira sobre los principios de constitucionalidad y soberanía constitucional a diferencia del Estado de derecho que gira sobre los principios de legalidad y soberanía parlamentaria. La Constitución en este modelo adquiere fuerza normativa e imperativa frente a los órganos estatales, debiendo ser respetada por gobernantes y gobernados. La Constitución adquiere eficacia, constituyéndose en la fuente de los sistemas político, económico y jurídico. Todo se explica en función a los valores y/o principios y derechos que proyecta la Constitución, existiendo órganos autónomos para su defensa, así como para su respectiva interpretación. La sociedad encuentra en ella un instrumento eficaz para canalizar y resolver institucionalmente las tensiones que se pueden dar en el ámbito social, político, económico y jurídico.

Por lo mismo, en un Estado constitucional y democrático de derecho, la idea de Constitución es clara. En principio debemos señalar, que desde la perspectiva

de la Teoría del Estado, todo Estado tiene su Constitución, independientemente del régimen político o del modelo de Estado que abraza o de la forma de gobierno que asuma. Sin embargo, desde la Teoría Constitucional, solo es posible concebir un Estado con Constitución, en la medida en que éste asegure la garantía de los derechos y establezca la separación de poderes. Esta exigencia es tomada del artículo 16 de la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*, del 26 de agosto de 1789, constituyéndose de esta manera, en un dogma del constitucionalismo clásico<sup>99</sup>. Hoy en día se debe comprender este postulado, como una referencia al modelo de Estado de Derecho, incluso al tipo de Constitución liberal y/o democrática.

Carl Schmitt, esgrime con la palabra “constitución”, de tal forma que reconoce su diversidad de sentidos. Dice, “En una acepción general de la palabra, todo, cualquier hombre y cualquier objeto, cualquier establecimiento y cualquier Asociación, se encuentra de alguna manera en una *constitución*, y todo lo imaginable puede tener una *constitución*. De aquí no cabe obtener ningún sentido específico. Si se quiere llegar a una inteligencia hay que limitar la palabra *constitución* a Constitución del Estado, es decir, de la unidad política de un pueblo”<sup>100</sup>.

Sin duda, incluso partiendo de esa idea base de Schmitt, es decir de Constitución del Estado, se evidencia una variedad de conceptos de Constitución, dependiendo cada una de ellas, de la forma como encara su autor o mejor dicho de la ideología o filosofía que asume. Esta preocupación no es de ahora, incluso se empieza a vislumbrar desde la antigüedad, pasando por el medioevo, la edad moderna y llegar hasta nuestros días con una idea mucha más clara. Por ejemplo, para Georg Jellinek, “Toda asociación permanente necesita de un principio de ordenación conforme al cual se constituye y desarrolla su voluntad. Este principio

---

<sup>99</sup> Claro está que en la redacción de este artículo está presente la influencia del pensamiento de la época, lo que no hace sino legitimar una teoría constitucional que estaba en proceso de Construcción.

<sup>100</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1982, p. 29.

de ordenación será el que limite la situación de sus miembros dentro de la asociación y en relación con ella. Una ordenación o estatuto de esta naturaleza es lo que se llama una Constitución”<sup>101</sup>. Por su parte Kelsen, nos dice, la Constitución, en sentido formal, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas, en tanto, que la Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes.<sup>102</sup> Para Ferdinand Lassalle, la Constitución, en esencia, es la suma de los factores reales de poder que rigen en un país.<sup>103</sup> Para Karl Loewenstein, la Constitución es un dispositivo fundamental para el control del proceso del poder.<sup>104</sup>

En nuestra opinión, la Constitución Política es un conjunto de normas fundamentales que reconoce y protege los derechos fundamentales de las personas y como tal establece la organización política del Estado, determinando la estructura y las funciones de los órganos del poder público. La Constitución de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho está llamada a ser la expresión de la voluntad nacional; en tal sentido, se constituye en fuente de la organización política y del sistema jurídico, siendo reconocida no solo como texto político sino también como norma jurídica fundamental. Es así que una *Constitución democrática* tiene las siguientes características: a. es la expresión de la voluntad nacional, b. es un pacto político, c. es una norma jurídica fundamental, d. es una garantía de los derechos fundamentales, e. es un compendio de normas para la organización del Estado, y f. establece el poder público a través de órganos que garantizan la división de funciones. “Pues bien, precisamente la Constitución para

---

<sup>101</sup> Jellinek, Georg, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2000, p. 457.

<sup>102</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1969, p. 147.

<sup>103</sup> Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?* Editorial Temis S.A., Bogotá, Colombia, 2005, p. 49.

<sup>104</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1982, p. 150.

que sea entendida como institución requiere ser la expresión de una integración social y, por tanto ser el elemento superior de todo el ordenamiento jurídico, entendido este último como estructura normativa de la sociedad”.<sup>105</sup>

Sin embargo, una Constitución una vez aprobada no siempre logra calzar con la realidad de la sociedad estatal, convirtiéndose en una norma semántica o declarativa. Por ello, una Constitución para que tenga una vigencia real y efectiva requiere ser reconocida como norma jurídica, pasando a ser parte de una propuesta de un modelo de Estado Constitucional y Democrático de Derecho, que en esencia recoge y proyecta el principio de constitucionalidad.

Pues no se trata de cualquier Constitución. “En los sistemas autoritarios existe una Constitución formalmente democrática, pero que en la práctica es ignorada; mientras que en los sistemas totalitarios la Constitución está diseñada para que el Estado sea el único detentor formal del poder.”<sup>106</sup>

Este modelo de Estado, establece su identidad en los fundamentos jurídicos de la constitucionalidad, el mismo que se expresa a través de los siguientes principios: a. principio de la supremacía constitucional, b. principio de fuerza normativa de la Constitución, c. principio de jerarquía normativa, y d. principio de inviolabilidad de la Constitución. Pasemos a una vista de cada uno de ellos, a fin de comprender mejor el modelo.

#### **a) Principio de la supremacía constitucional**

Es un principio propio del modelo de *Estado constitucional y democrático de derecho*, a través del cual se consagra el reconocimiento a la autoridad de

---

<sup>105</sup> Núñez Torres, Michael y Torres Estrada, Pedro, La Garantía Jurisdiccional del Municipio de España y México, Estudio Comparado, en La ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, p. 897.

<sup>106</sup> Prado Maillard, José Luis, *op. cit.*, p. 135.

Constitución. Nuestra Constitución en su artículo 51, recoge los principios de supremacía constitucional y de fuerza normativa de la Constitución. Según el maestro argentino Bidart Campos, se constituye en el primer fundamento del orden jurídico y del Estado<sup>107</sup>; es decir en la fuente del orden estatal entero, estableciendo que la vida del Estado sea de determinada forma o manera.

La supremacía constitucional implica que el texto constitucional es la norma entre las normas y las fuentes, y que funciona como parámetro exclusivo de validez de las normas inferiores.<sup>108</sup>

El principio de la supremacía constitucional, significa que el orden jurídico y político de todo Estado está estructurado sobre la base del imperio de la constitución que obliga por igual a todos, gobernantes y gobernados. Dentro del orden jurídico la constitución ocupas el primer lugar, constituyéndose en la fuente y fundamento de toda otra norma jurídica, por lo que toda ley, decreto o resolución debe subordinarse a ella y no puede contrariarla. En el orden político se constituye en la fuente de legitimación del poder político, pues lleva implícita toda una filosofía que sirve de orientación no solo a los gobernantes sino también a los gobernados.<sup>109</sup>

La Constitución es suprema, y por ser suprema obliga normativamente a que las ulteriores normaciones jurídicas se ajusten a sus disposiciones, so pena de reputarlas *anticonstitucionales* y, por ende, afectadas de *nulidad*.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Bidart Campos, German J., *Derecho Constitucional*, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1964, t. I, p. 206.

<sup>108</sup> Gil Dominguez, Andres, *Neoconstitucionalismo y derechos colectivos*, Ediar S.A., Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 25.

<sup>109</sup> Castañeda Otsu, Susana Ynes, *Derecho Procesal Constitucional*, Tomo I, Juristas Editores, Lima, Perú, 2004, p. 46.

<sup>110</sup> Bidart Campos, German J., *op. cit.*, p. 208.

Parte de la premisa que la superioridad de las normas constitucionales, sobre las normas legales y administrativas, provienen de su carácter no solamente fundante del Estado, sino que da las bases y fundamentos para el ordenamiento jurídico. Constituye el fundamento positivo de las leyes; es el primer fundamento del orden jurídico, es la ley de leyes, y porque no hay Estado sin Constitución.<sup>111</sup>

El Tribunal Constitucional manifiesta que “Según el principio de supremacía de la Constitución todos los poderes constituidos están por debajo de ella; de ahí que se pueda señalar que es *lex superior* y, por tanto, obliga por igual tanto a gobernantes como gobernados, incluida la administración pública (...)”<sup>112</sup>

### **b) Principio de fuerza normativa de la Constitución**

Este principio permite valorar la dimensión jurídica de la Constitución, en el entendido que la Constitución no solo es una política, sino es también una norma jurídica trascendental y determinante de orden jurídico.

Por su parte el Tribunal Constitucional señala: “La supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en sus dos vertientes: tanto aquella *objetiva*, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico (artículo 51º: la Constitución prevalece sobre toda norma legal y así sucesivamente), como aquella *subjetiva*, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (artículo 45º: el poder del Estado emana del pueblo, quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen), o de la colectividad en general (artículo 38º: todos los peruanos tienen el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación), puede desconocer o desvincularse respecto de sus contenidos. La fuerza normativa de la Constitución implica a su vez: i) una

---

<sup>111</sup> Ortecho Villena, Victor Julio, *op. cit.*, pág. 24.

<sup>112</sup> Tribunal Constitucional, Expediente N° 0042-2004-AI/TC, Fundamento 8. También, el Tribunal Constitucional hace referencia dicho principio en los Expedientes acumulados Ns.º 050-2004-AI/TC, 051-2004-AI/TC, 004-2005-PI/TC, 007-2005-PI/TC 009-2005-PI/TC, Fund. 156.

*fuerza activa*, entendida como aquella capacidad para innovar el ordenamiento jurídico, pues a partir de ella existe una nueva orientación normativa en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico, derogando expresa o implícitamente aquellas normas jurídicas infraconstitucionales que resulten incompatibles con ella (en las que precisamente se produce un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida); y ii) una *fuerza pasiva*, entendida como aquella capacidad de resistencia frente a normas infraconstitucionales que pretendan contravenir sus contenidos (Exp. 00047-2004-AI/TC FJ 56).<sup>113</sup>

### **c) Principio de jerarquía normativa**

Parte del reconocimiento de una pluralidad de clases de normas que coexisten en el *ordenamiento jurídico*<sup>114</sup>, así como de la evidencia que estas normas de diferentes categorías mantienen una *relación jerárquica*<sup>115</sup> entre sí, donde la Constitución se sitúa en el eslabón más alto, de tal forma que debe ser respetado por el legislador y por todos los poderes públicos, y consiguientemente por todo el resto del ordenamiento jurídico.

---

<sup>113</sup> Tribunal Constitucional, Exp. N° 0005-2007-PI/TC. Funds. 6 y 7.

<sup>114</sup> A propósito, el Tribunal Constitucional señala que el orden jurídico es un sistema orgánico, coherente e integrado jerárquicamente por normas de distinto nivel que se encuentran interconectadas por su origen, es decir, que unas normas se fundan en otras o son consecuencia de ellas. Esta normatividad sistémica del orden jurídico descansa en los siguientes principios: la coherencia normativa y el principio de jerarquía de las normas. Ver en Exp. N° 005-2003-AI/TC. Fund. 3.

<sup>115</sup> En toda estructura jerárquica existen tres tipos de normas, a saber, las productoras, las ejecutoras y las ejecutoras-productoras: -Las normas productoras, en un sentido amplio, son las que revelan la expresión y ejercicio de un poder legislativo (originario o derivado), por el que se promueve y condiciona la expedición de otras normas, a las cuales se les asigna una jerarquía inferior. Es el caso de la Constitución y de buena parte de las leyes; - Las normas ejecutoras son aquellas que dan cumplimiento a lo dispuesto o establecido en una norma productora. Tal el caso de las resoluciones; - Las normas ejecutoras-productoras son aquellas que realizan ambas tareas simultáneamente. Tal el caso de una buena parte de las leyes y los decretos.

Sin duda, este principio se relaciona y emerge del principio de la supremacía constitucional, pues no solo reconoce la existencia de un orden jurídico debidamente jerarquizado, en función de los órganos emisores de las normas, de su importancia y atribuciones; sino también, y sobre todo, de un orden constitucional.

Los niveles jerárquicos –normas constitucionales, normas legales y normas administrativas– se generan de los principios de supremacía y subordinación.<sup>116</sup> Asimismo, vale hacer referencia que el Art. 51 de la Constitución Política de 1993, establece el siguiente orden jerárquico: La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente.<sup>117</sup> En esa misma línea, el Tribunal Constitucional señala que en nuestro ordenamiento, la primera categoría se encuentra ocupada por las normas constitucionales y las normas con rango constitucional; la segunda está conformada por la ley y normas con rango de ley; la tercera está constituida por los decretos y normas de naturaleza ejecutiva; la cuarta por las resoluciones; y la quinta por las normas con interés de parte. Estas últimas incluyen las decisiones del Estado surgidas a petición de los particulares, o actos de éstos sin intervención estatal, que generen derechos y deberes de carácter personal.<sup>118</sup>

En términos funcionales, éste principio se traduce en que una norma inferior no puede contradecir a otra de rango superior, de tal forma que si se produjera tal situación, entonces se debe preferir aquella que tiene rango superior. En otras palabras, una norma de menor jerarquía no puede modificar o desobedecer a otra de mayor jerarquía, pues dado el contenido dispositivo de la norma que ostenta el mayor rango claro está que debe prevalecer sobre la otra de menor rango, pero si sucediese que contravengan a aquellas, entonces son declaradas nulas o inaplicables, según sea el caso.

---

<sup>116</sup>Ortecho Villena, Víctor Julio, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>117</sup> Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>118</sup> Tribunal Constitucional, Exp. N° 0005-2003-AI/TC. Fund. 7.



En el Perú este principio se hace efectivo a través del control difuso, potestad con que cuentan los jueces del poder judicial; asimismo, a través de los procesos de *acción popular*<sup>119</sup> e *inconstitucionalidad*<sup>120</sup>.

#### **d) Principio de inviolabilidad de la Constitución**

Parte del reconocimiento a la autoridad de la Constitución, la misma que emerge de los principios de supremacía constitucional, fuerza normativa de la Constitución y de jerarquía de las normas jurídicas. El respeto de la norma constitucional no solo se da por las normas de inferior jerarquía, sino también por sus respectivos operadores legislativos, por los poderes e instituciones públicas, por las autoridades y funcionarios públicos, incluso por los particulares. No se trata solo el de respetar las formalidades para reformar la Constitución, o aprobar o reformar una ley de conformidad a la Constitución, sino también de respetar los derechos que consagra, el orden y modelo político, jurídico y económico que propone, las funciones de los poderes y órganos constitucionales, etc. La interpretación que de ella se haga y la reforma y/o mutación que sufre, no debe ser para mermar su autoridad sino para afirmarla.

Su autoridad también parte por reconocerle su fuerza normativa, es decir que lo que ella contiene, son disposiciones a cumplir, por lo mismo tiene un mandato imperativo, tiene fuerza vinculante. Esta idea se complementa y corona con el principio de *soberanía constitucional*, como ya se explicó anteriormente, es un principio propio del *Estado constitucional de derecho*.

Este principio procura la intangibilidad de la Constitución, salvo por los procedimientos establecidos por ella misma. Solo es posible su cuestionamiento y su cambio por otra Constitución, por acción del poder constituyente originario, cuyo titular en una sociedad democrática es el pueblo.

---

<sup>119</sup>De competencia exclusiva del Poder Judicial.

<sup>120</sup>De competencia exclusiva del Tribunal Constitucional.

Del incumplimiento de tal principio surge el fenómeno antijurídico de la inconstitucionalidad de las leyes, fenómeno que precisamente es materia de control.<sup>121</sup>

Sin embargo, hay quienes empiezan a hablar de un Estado constitucional e internacional de derecho<sup>122</sup>, reto que en la actualidad se vienen proponiendo los países de la Unión Europea.

---

<sup>121</sup> Ortecho Villena, Vitor Julio, *op. cit.*, p. 26.

<sup>122</sup> Ver en Gil Dominguez, Andrés, *Neoconstitucionalismo y Derechos Colectivos*, Editorial Ediar, Buenos Aires – Argentina, 2005, pág. 11.

## CAPÍTULO II

### A MANERA DE PROPUESTA: LA DEMOCRACIA INCLUSIVA

#### 2.1.- Antecedentes

La democracia de nuestros días, a pesar de los avances que ha obtenido en el plano teórico y de la praxis política, muestra una falta de eficacia respecto a determinadas demandas, que no solamente van desde plano político, sino también se extienden al plano social y económico; de tal forma que lo logrado hasta ahora, gracias al aporte de lo representativo, participativo y deliberativo, debe complementarse con nuevos elementos para dotarle de mayor firmeza y eficacia; por lo mismo hablaremos de democracia inclusiva

El termino Democracia Inclusiva, es planteada por vez primera como teoría política por el filósofo y politólogo Takis Fotopoulos<sup>123</sup> en el libro *Hacia Una Democracia Inclusiva*<sup>124</sup> y más tarde desarrollada por él y otros escritores en el portal *Democracia y Naturaleza* y su sucesor *El Diario Internacional de Democracia Global*, y en el portal electrónico publicado por la *Red Internacional para la Democracia Global*. Es una teoría política y a la vez un proyecto político

---

<sup>123</sup>Takis Fotopoulos, nació el 14 de octubre de 1940 en Grecia. Es filósofo político, economista y activista; fundó el proyecto y el movimiento para una “democracia inclusiva”, que representa una síntesis de la democracia clásica y el socialismo libertario junto con las corriente radicales en los nuevos movimientos sociales (ecologistas, feministas etc.) Fue profesor universitario y ha escrito numerosos libros y más de 700 artículos, que han sido publicados en múltiples idiomas. Es editor del International Journal of Inclusive Democracy (sucesor de la revista Democracy and Nature), dónde ha publicado numerosos ensayos sobre temas de sociología, ecología social, ética y ciencia política. Es autor del libro “Hacia una Democracia Inclusiva: la crisis de la economía de crecimiento y la necesidad de un nuevo proyecto liberador” donde explica detalladamente el proyecto de la Democracia Inclusiva. Fotopoulos es griego y vive en Londres. Información obtenida en los siguientes portales: 1) [http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_inclusiva](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_inclusiva) 2) <http://www.democraciainclusiva.org/3> 3) <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/124/12400915.pdf> / Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina 26/05/2020 (16:47 horas).

<sup>124</sup> Fotopoulos, Takis, *Hacia una Democracia inclusiva*, Uruguay, editado en español por Editorial Nordan, 2002, *passim*.

que tiene como componentes la democracia política, la democracia económica, la democracia social y la democracia ecológica.

Fotopilas describe a la democracia inclusiva como una nueva concepción de la democracia, que, usando como punto de partida la definición clásica de esta, expresa la democracia en términos de democracia política directa, democracia económica (más allá de los límites de la economía de mercado y la planificación estatal), así como también una democracia en el espacio social y una democracia ecológica. La democracia inclusiva es una forma de organización social que reintegra a la sociedad con la economía, la política y la naturaleza. El concepto de la democracia inclusiva se deriva de una síntesis de dos grandes tradiciones históricas, la clásica democrática y la socialista, incluyendo los movimientos ecologistas y feministas, así como los de liberación.

De acuerdo con estos cuatro espacios, podríamos distinguir entre cuatro elementos constitutivos de una democracia inclusiva: el político, el económico, la democracia en el espacio social y el ecológico. Los primeros tres elementos forman el marco institucional, que desea la distribución igualitaria del poder político, económico y el poder social respectivamente. En este sentido, estos elementos definen a un sistema, que desea a la eliminación efectiva de la dominación del ser humano sobre otros seres humanos. En forma similar, la democracia ecológica se la define como el marco institucional, que desea eliminar cualquier intento humano de dominar al mundo natural, en otras palabras, el sistema, que desea reintegrar a los humanos con la naturaleza.

En ese sentido, las metas que recoge el pensamiento de Fotopoulos se resume en lo siguiente:

- a. La causa fundamental de la actual crisis multidimensional (política, económica, social, ecológica, cultural) es la concentración del poder en manos de varias élites, la cual se mantiene y reproduce gracias a la dinámica del sistema de economía de mercado (en su forma actual internacionalizada) y su

complemento político, la “democracia” representativa, es decir, el sistema político y económico que emergió en Occidente justo dos siglos atrás.

b. Por lo tanto, la superación de la crisis crónica que comenzó con la emergencia de este sistema, y que se ha agravado en los últimos años con la internacionalización de la economía de mercado, no es posible a través de la reforma del sistema -como es utópicamente sostenido por movimientos civiles, organizaciones y partidos ecologistas, quienes en el análisis final funcionan como sus apologistas. La superación de la crisis solo es posible a partir de la creación de una nueva forma de organización política, social y económica que asegure la igual distribución del poder entre los ciudadanos en todos los niveles (político, económico, social y cultural). La Democracia Inclusiva, por lo tanto, no es simplemente una nueva utopía, sino una nueva forma de organización social cuyas metas consisten en asegurar una distribución igualitaria del poder, a todos los niveles, y consecuentemente la superación final de la crisis multidimensional actual. La meta final es la creación de un Orden Democrático Mundial basado en confederaciones de Democracias Inclusivas, el cual reemplace el orden mundial jerárquico vigente.

c. La Democracia Inclusiva constituye la forma más completa de Democracia ya que ella garantiza las precondiciones institucionales para una democracia política (o directa), una democracia económica, una democracia en el campo social y una democracia ecológica. A nivel subjetivo, la Democracia Inclusiva está basada en la elección consciente de la autonomía por parte de los ciudadanos, y no sobre dogmas, religiones y sistemas irracionales o sistemas teóricos cerrados, que descartan o excluyen cualquier puesta en cuestión acerca de los fundamentos últimos de estas creencias -piedra angular de la democracia.

d. La democracia política supone la creación de instituciones de democracia directa, de tal manera que todas las decisiones sean tomadas por asambleas democráticas(es decir, asambleas locales de ciudadanos al nivel del demos) que se confederan en el ámbito regional, nacional, y finalmente en el ámbito

continental y global mediante delegados, que pueden ser inmediatamente revocados por las asambleas ciudadanas. La función de las asambleas regionales, nacionales y confederales es solo implementar y coordinar las políticas decididas por las asambleas ciudadanas. La democracia política garantiza, por lo tanto, la reintegración de la sociedad con la política y reemplaza al estado como una autoridad separada y por encima de los ciudadanos -una organización que, esencialmente, ha convertido a los ciudadanos en súbditos.

e. La democracia económica supone la creación de instituciones de propiedad colectiva de los recursos productivos (es decir, la fuente de la riqueza social) y un control colectivo sobre estos a través de las asambleas ciudadanas. El sistema de la economía de mercado, que ha llevado a la presente concentración de la riqueza en manos de unos pocos, así como al desempleo, el subempleo, la inseguridad, la degradación de los servicios sociales y la catástrofe ecológica, debería ser reemplazada por nuevas instituciones de control democrático de los medios de producción con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de todos los ciudadanos, así como de asegurar la plena libertad de elección individual respecto a cubrir sus necesidades suplementarias, de acuerdo a su elección por trabajo y tiempo libre. Una democracia económica garantiza, por lo tanto, la reintegración de la sociedad con la economía, y reemplaza la economía de mercado-monetaria, la cual divide a los ciudadanos entre los privilegiados, quienes pueden más que cubrir cada una de las necesidades reales o imaginarias que pudieran tener, y los no privilegiados, quienes son incapaces de cubrir aún las necesidades más básicas.

f. La democracia en el campo social supone la creación de instituciones de autogestión en las fábricas, oficinas y lugares generales de producción, así como en instituciones educativas y culturales (medios de comunicación, arte, etc.). Los consejos de trabajadores, consejos de estudiantes y demás, obtienen la autogestión de los lugares de producción y de los centros educativos, guiados por los objetivos generales fijados por las asambleas ciudadanas, así como por las preferencias de los ciudadanos como productores pero también como

consumidores. Un modelo que describe como podría funcionar una democracia económica en general, y específicamente como las decisiones de los ciudadanos como miembros de las asambleas democráticas pueden interrelacionarse con las decisiones de los ciudadanos como miembros de las instituciones de autogestión, se describe en el volumen 3, número 2 de la revista *Democracy & Nature*, y con más detalle en el libro *Hacia una Democracia Inclusiva*, capítulo 6 (Nordan, Montevideo, 2002).

g. La democracia ecológica supone la creación de unas instituciones y de una cultura que logren la reintegración de la sociedad con la naturaleza. Esto significa que el objetivo de la actividad económica ya no será el actual “desarrollo” eco-catastrófico que es necesario por las exigencias de competencia y lucro, sino la satisfacción de las necesidades de todos los ciudadanos de manera que se consiga una verdadera calidad de vida que solo una armoniosa relación entre la sociedad y la naturaleza puede garantizar. La democracia ecológica, por lo tanto, no puede ser lograda dentro del actual sistema de economía de mercado y la consiguiente “economía de crecimiento”, ni dentro de ningún sistema encaminado al crecimiento, como el sistema centralizado del “socialismo realmente existente”.

h. La Democracia Inclusiva no es ni el resultado de un despliegue dialéctico de la Naturaleza o la Sociedad determinado por alguna “ley/tendencia” de la evolución natural o social, ni tampoco otra utopía como las que aparecen en el espacio libertario. La Democracia Inclusiva, por lo tanto, es incompatible con cualquier sistema teórico cerrado y por supuesto con cualquier irracionalismo, sea este religioso o no. El proyecto de la Democracia Inclusiva propone la construcción de un movimiento masivo que sea la síntesis así como la superación del movimiento social por la democracia, la autonomía y el socialismo por un lado y los nuevos movimientos sociales por la igualdad en relación al género, la raza y la etnia por otro.

i. La transición hacia la Democracia Inclusiva presupone, por lo tanto, la creación de un movimiento masivo a nivel local, regional, nacional, y finalmente a

nivel continental y global, con el objetivo de reemplazar el sistema de la economía de mercado y la “democracia” representativa, por instituciones de democracia directa, económica, ecológica y social. Este movimiento interviene en todos los ámbitos (político, económico, social, ecológico y cultural) con la intención de crear nuevas instituciones y culturas. Esta intervención no se manifiesta solo a través de la creación de formas alternativas de vida individual o social (“para dar ejemplo”), la acción directa, o la participación en elecciones locales, sino por la combinación de estas y otras formas similares de acción – con la condición que todas estas actividades sean una parte integral de un programa político global de cambio social radical a favor de la Democracia Inclusiva. La participación en elecciones locales (las únicas elecciones compatibles con las metas de la Democracia Inclusiva) tiene sólo el objetivo de crear unas instituciones y una cultura basadas en la DI a una escala social significativa. El objetivo último es la creación de un poder dual en relación al sistema existente, a través del desarrollo de una conciencia masiva provocada por la lucha contra las instituciones existentes, así como por la lucha por las nuevas instituciones y por la misma creación de estas instituciones. Cuando la mayoría de los ciudadanos haya aceptado los principios de la organización democrática y participe de las nuevas instituciones en masa, ningún poder sobre la Tierra podrá detener el colapso del viejo sistema de concentración de poder en pocas manos – la causa de todos los problemas para la mayor parte de la raza humana.

j. El objetivo intermedio es la construcción de una Red de Ciudadanos para la Democracia Inclusiva que tendrá el propósito de crear una conciencia democrática alternativa, a través de la intervención política así como de actividades culturales, con el fin último de contribuir a la creación de un vasto movimiento político de transición hacia la Democracia Inclusiva. Un primer paso en esta dirección podría ser la creación de grupos de estudio que provean la oportunidad de profundizar el conocimiento de los activistas alrededor de los varios aspectos del proyecto de la Democracia Inclusiva incluyendo el aspecto crucial de las tácticas y estrategias.



Sin duda, la perspectiva de Takis Fotopoulos, que se resume en estos diez puntos expuestos, nos da una idea que compartimos con David Freeman<sup>125</sup>, en el sentido que la aproximación de Takis “no es anarquismo abierto, sin embargo anarquismo parece ser la categoría formal donde el desarrolla su trabajo, dado su entrega a la democracia directa, municipalismo y la abolición del estado, dinero y la economía de mercado”.

## **2.2.- Aproximación a una definición de Democracia Inclusiva**

La democracia inclusiva (DI), es una propuesta política de democracia integral<sup>126</sup>, que superando y complementándose con la democracia representativa no se agota en la actividad política, sino que se proyecta al campo de la economía (democracia económica), al campo social (democracia social), al campo cultural y educativo (democracia cultural) y al campo ecológico (democracia ecológica). La DI es un proyecto global e integrador de una sociedad determinada, en el sentido que busca y propone involucrar a la totalidad de la población con capacidad para ejercer sus derechos políticos, a involucrarse de forma activa y permanente en la vida pública, sin desconocer el rol de los partidos políticos, sino más bien haciendo uso de los mecanismos de participación ciudadana (referéndum, revocación y remoción de autoridades públicas, rendición de cuentas, iniciativa legislativa e iniciativa de reforma constitucional, etc.), así como utilizando los mecanismos procesales constitucionales o garantías constitucionales, a fin de hacer efectivo la defensa de la Constitución y la tutela de sus derechos fundamentales. Se trata pues, que todos, sin excepción alguna, participen en la deliberación de aquellos

---

<sup>125</sup> Freeman, David, *Hacia una Democracia Global. La Crisis de la Economía de Crecimiento y la Necesidad de un Nuevo Proyecto de Libertad*, publicado en Tesis Once, Publicaciones de Sabio, No 69, mayo de 2002, pp. 103-106.

<sup>126</sup> Democracia Integral, planteada el artículo del que escribe, Velásquez Ramírez, Ricardo, “Desafíos conceptuales para la consolidación de la democracia en América Latina” en el libro *Modernas tendencias del derecho en América Latina*, colectivo que recoge las ponencias de la Primera Convención Latinoamericana de Derecho, teniendo como coordinadores a José F. Palomino Manchego y Ricardo Velásquez Ramírez. Editora Jurídica Grijley E.I.R.L., Lima-Perú, 1997.

temas trascendentes, no solo enterándose, sino también discutiendo y tomando decisiones, desde sus propias unidades comunales, locales, provinciales y regionales, sobre todo de aquellos aspectos que les afecta de forma directa.

La DI, de por sí es una democracia constitucional, en el sentido que no busca desconocer la democracia representativa y la democracia participativa, sino más bien se suma para contribuir al propósito de hacer de la democracia un verdadero instrumento de justicia, progreso y prosperidad social, sin privilegios de elites políticas y económicas, involucrando, con los recursos necesarios, para que los sectores que históricamente fueron marginados o excluidos, participen en los temas no solo que les involucra, sino también en aquellos temas que son del interés general o nacional.

La base de esta propuesta se sustenta en el Estado constitucional y democrático de derecho, el mismo que asume entre algunos de sus principios, los siguientes: la dignidad de la persona humana, la solidaridad, la subsidiaridad, la participación ciudadana, la integración social y la justicia social.

### **2.3.- Democracia inclusiva y política**

Si bien anteriormente señalamos que la Democracia Inclusiva es una teoría política y una propuesta política, ello lleva implícita dos anotaciones. El primero que tiene que ver con un conjunto de ideas debidamente fundamentadas que busca dar respuestas a una necesidad en el ámbito de la actividad política, por lo mismo se determina que es una teoría política. En tanto que la segunda, tiene que ver con un programa político, que contiene un conjunto de pautas, principios y acciones que sirven como instrumento para el ejercicio del poder público, en procura de satisfacer necesidades en las áreas de la actividad social.

Sin embargo, en ambos casos, se vincula con la palabra política, siendo importante determinar su significado o contenido. Germán Bidart Campos<sup>127</sup> sostiene que “Política” es tanto un sustantivo como un adjetivo: la política, la actividad política. “Político”, también: el político, los partidos políticos. “Político se puede usar asimismo en género neutro: “lo” político. Tanto en unos casos como en otros, política y político derivan de “polis”, palabra griega con la que se mencionaba a la ciudad-estado, o sea, la pequeña organización o estructura de la comunidad griega.

Por su parte André Hauriou<sup>128</sup>, sostiene que el término político es de difícil definición; por consiguiente su origen nos advierte que se trata de relaciones interhumanas en el marco de una sociedad organizada. Los fenómenos propiamente políticos pueden abordarse a partir de tres planos diferentes: a) La política del proceso de reconocimiento total del hombre por el hombre, es decir, presentándose uno frente al otro como un absoluto. b) La política, búsqueda de lo que es bueno para la sociedad, es a través de los partidos políticos, en particular buscan, a través de sus programas de gobierno, lo que es bueno para la sociedad política y se esfuerzan por imponerlo. c) La política, relación entre gobernantes y gobernados; cuando la sociedad adopta la forma de un “Estado-Nación”, o sea, un grupo humano de grandes dimensiones, aquí existe la figura de gobernantes y gobernados.

Para Hermann Heller<sup>129</sup>, la política, puede definirse como el arte de “transformar tendencias sociales en formas jurídicas”. Para Karl Loewenstein<sup>130</sup>, la política no es sino la lucha por el poder.

---

<sup>127</sup> Bidart Campos, Germán, *Filosofía del Derecho Constitucional*, Ediar 5. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires – Argentina, 1969. Pág 3.

<sup>128</sup> Hauriou, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Ariel. Barcelona – España, 1980. Págs. 21 al 23.

<sup>129</sup> Hauriou, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Ariel. Barcelona – España, 1980. Pág 223.

<sup>130</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel. Barcelona – España, 1982. Pág. 23.

En tal sentido, los ciudadanos no sólo deben preocuparse por defender sus derechos sociales, como el seguro social o la vivienda, sino también deben luchar por sus derechos políticos, que les darán la posibilidad de participar y decidir. La ciudadanía muestra su falta de vocación para participar en la vida política porque los pocos mecanismos que cuenta el sistema no establecen los medios y recursos para generar su interés.

Por lo mismo, el inicio de una democracia integral e inclusiva se da en las organizaciones, y para lograrlo es necesario que se resuelvan sus deficiencias. Uno de esos problemas es el caudillismo y el desinterés por los problemas de la comunidad, por ejemplo, los ambulantes pueden estar interesados en defender su lugar de trabajo, pero no se preocupan por la seguridad ciudadana o la educación. En tal sentido, como en el caso peruano, los sindicatos, comedores populares, asociaciones de padres de familias, comités vecinales, grupos de microempresarios, además de reunirse para discutir sus problemas, también deben involucrarse en la solución de los problemas de la comunidad. También es importante involucrar a determinados sectores como las comunidades campesinas y nativas.

Por lo mismo, podemos reafirmar que la Democracia Inclusiva es una teoría política y una propuesta política, orientada a garantizar una sociedad justa, integrada y próspera.

## **2.4.- Democracia inclusiva y partidos políticos**

Sin duda, una de los principales problemas que padecen las actuales democracias en Latinoamérica, tiene que ver con la falta de sintonía y conexión de los partidos políticos con los ciudadanos. Los partidos políticos una vez instalados en el poder estatal, no siempre responden a los intereses colectivos o de la

nación, provocando con ello una falta de legitimidad frente a la población. Por lo mismo, desde la DI, se propicia la estructuración de sistemas de partidos políticos sólidos, que garanticen un buen gobierno, con la concurrencia de la población en la actividad pública o política, de tal forma que las decisiones a tomar no solo respondan a la voluntad de los militantes del partido, sino a la voluntad de la colectividad.

Los *partidos políticos* son organizaciones de base personal y relevancia constitucional, que se crean con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines. Su principal tendencia es mantenerse en el tiempo y consolidarse, y su finalidad última y legítima es obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas. En un Estado de derecho, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

Los partidos políticos<sup>131</sup> son la piedra angular y el nervio del sistema democrático, y cuando ello no ocurre, se pone en riesgo la propia existencia del sistema democrático. En tal sentido, la estructuración de sistemas de partidos que garanticen niveles mínimos de participación de los ciudadanos es imprescindible, haciendo que sean estructuras abiertas, con capacidad de renovación permanentes de sus líderes, teniendo una actitud para escuchar y canalizar las demandas de la población y que cumplan la misión de capacitar y crear conciencia

---

<sup>131</sup>La existencia de los partidos se deriva del ejercicio de la libertad de asociación. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos y por tanto sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, los asumen al integrarse en tales organizaciones.

ciudadana. Para tener una democracia inclusiva, William Joseph Aarhus<sup>132</sup>, considera que debemos construir partidos vinculados a la sociedad, que elaboren propuestas relacionadas con los gobiernos locales. Los partidos no pueden funcionar simplemente en las elecciones, sino que todo el tiempo deben estar formando nuevos líderes entre la juventud.

El rol de los partidos políticos en una democracia no solo es el de participar en un proceso electoral para acceder al gobierno y conducir el Estado, sino el de actuar en el marco de los principios y valores que propugna la democracia, considerando que son vehículos para canalizar las demandas de la sociedad, teniendo como reglas la tolerancia y el respeto al adversario. La democracia por ningún motivo propugna una guerra de adjetivos para descalificar al oponente, sino más bien busca la confrontación de ideas, propuestas y programas, a fin de que los ciudadanos/as tengan algo que escoger y decidir con su voto. Pues no se trata de una guerra de enemigos sino de una confrontación de adversarios políticos. Los partidos tienen el legítimo derecho de competir, pero también la responsabilidad de hacerlo con decencia. Los partidos están llamados a fortalecer la democracia y a sus instituciones, y no a debilitarlo, pues no se trata que participen de cualquier forma, pues deben hacerlo de forma alturada y respetuosa. No se trata de servirse de la democracia, ni quedarse en la idea que solo es un procedimiento para acceder y ejercer el gobierno. Es ante todo un régimen político y una forma particular de encarar el Estado, en consecuencia una forma especial de organización y convivencia social, donde la libertad, la igualdad y la solidaridad son su esencia. Si bien es cierto la política es intensa y apasionada, pues no se debe quedar ahí, la razón lo debe acompañar en todo momento y ser la brújula que le encamine a no apartarse de los principios que propugna la democracia. La democracia al tener sus reglas hay que respetarlas, sin demagogia, arribismo y oportunismo. No es cierto que en la política todo vale, ya que tratándose de la democracia la política es un juego limpio y transparente, donde la injuria y el

---

<sup>132</sup> William Joseph Aarhus, sociólogo norteamericano que radica en el Perú hace 40 años, y recién doctorado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Entrevista obtenida en: <http://www.universia.edu.pe/noticias/principales/destacada.php?id=51549> (26-05-2010).

escarnio no tienen cabida. Para ser demócrata no solo hay que aparentarlo si no hay que serlo de verdad.

## **CAPÍTULO III**

### **TRANSICIÓN Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA**

#### **3.1.- Definición de gobernabilidad**

La gobernabilidad es la capacidad de un régimen político determinado para integrar a sus actores estratégicos y asegurar el ejercicio eficaz de la autoridad, una institucionalidad capaz de generar orden, asegurar estabilidad e impedir el caos y la anarquía social. La gobernabilidad en su forma democrática está relacionada con la calidad de vida de la población y con el desarrollo humano. Supera en concepto tradicional de “control de los conflictos sociales”, de tal forma que abarca la capacidad de un gobierno de concertar con diferentes actores sociales y económicos a fin de desarrollar políticas públicas orientadas a satisfacer sus demandas.

Mejorar la gobernabilidad trae consigo mejorar los indicadores sociales y el crecimiento. Los progresos de la gobernabilidad, los mismos que son medidos a través de indicadores, están estadísticamente asociados, por ejemplo, a la reducción de la mortalidad infantil, al incremento de la tasa de ingreso, a la educación, y al crecimiento de PIB per cápita, al respeto de los derechos humanos, entre otros.

Un sistema es gobernable cuando todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos, según un sistema de reglas y de procedimientos debidamente legitimados, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. La existencia de la democracia es condición necesaria, pero no suficiente, para la gobernabilidad, la que trasciende el ámbito del gobierno y abarca a las instituciones de la sociedad y del sector privado. Sin embargo gobernabilidad democrática se caracteriza cuando la toma de decisiones y la resolución de conflictos se produce según reglas y procedimientos democráticos, es decir, que los actores resuelven sus conflictos, acatando y cumpliendo las decisiones emanadas de los órganos legislativo y



ejecutivo; ambos procedentes de un proceso electoral desarrollado en el marco de respeto de las libertades políticas y de los derechos fundamentales; asimismo con la garantía de un poder judicial independiente e imparcial”.

La gobernabilidad democrática comprende mecanismos y procesos con los cuales los ciudadanos/as y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias, y ejercen sus derechos y obligaciones legales. Un concepto similar es el de la gobernanza, que comprende un sistema de valores, políticas e instituciones a través de las cuales una sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales en interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es otras palabras es la manera en que la sociedad se organiza a sí misma para tomar e implementar decisiones, logrando la comprensión, el acuerdo y la acción colectiva.

El ejercicio mismo de la gobernabilidad, requiere de un conjunto de indicadores que proporcionen “líneas de base” para evaluar las políticas públicas del buen gobierno, con su potencial impacto sobre los diferentes sectores sociales, y permitan medir sus avances y falencias a través del tiempo. Cada indicador es un dato, ubicado dentro de un rango o tendencia, que mide o indica el estado o nivel de un aspecto de la gobernabilidad de un país, seleccionado por áreas, como el sistema electoral, la calidad de los servicios públicos, el nivel de corrupción, el respeto a los derechos humanos, la participación de la sociedad civil, la equidad de género, etc.

La gobernabilidad democrática supone consenso y concertación, más que cooptación o represión de sectores sociales o políticos opuestos al gobierno. El problema de la gobernabilidad es un tema que por lo general afecta sólo a los regímenes democráticos, más no a los autocráticos, ya que la democracia supone participación y organización ciudadana en defensa de sus intereses, y un desafío a la capacidad gubernamental de responder a estas diversas y muchas veces contrapuestas reivindicaciones.

La gobernabilidad, es la capacidad de una comunidad política de garantizar que sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de sus funciones, de tal forma que sean considerados y reconocidos como legítimos por la ciudadanía, permitiendo de esta manera el libre ejercicio de la voluntad política del gobierno mediante la obediencia del pueblo.

La gobernabilidad comprende dos elementos: la legitimidad y la eficacia. La legitimidad como la aceptación del mandato de los gobernantes por parte de los gobernados, también la consideración del sistema político como merecedor de apoyo; en tanto la eficacia como el equilibrio entre las demandas de la ciudadanía y la capacidad del gobierno en satisfacerlas. En ese sentido, la democracia es un sistema donde la legitimidad de un gobierno se origina no sólo en las elecciones, sino en el consenso que consigue mantener entre la población. Sólo un gobierno eficaz, que logre satisfacer las exigencias de amplios grupos sociales, puede alcanzar el consenso de la mayoría de la población y gozar de legitimidad plena. La eficacia supone contar con la capacidad para aprobar leyes, eficiencia para ejecutarlas a través del aparato burocrático, y aceptación de los involucrados a fin de poder aplicar las políticas públicas. En sistemas multipartidistas, que carecen de una mayoría predominante en el Legislativo, esta eficacia se da a partir de pactos o coaliciones para conformar mayorías parlamentarias, mientras en los sistemas bipartidistas se dan cuando el partido que conforma la mayoría puede garantizar el cumplimiento de los objetivos del Poder Ejecutivo.

Sin duda, la gobernabilidad democrática requiere la legitimidad formal del poder político, asimismo disponer de condiciones necesarias para producir consenso y aceptación de los gobernantes por la ciudadanía en general. De tal forma, cuando el gobierno no consigue responder eficazmente a las necesidades de la población se genera un conflicto con aquellos grupos sociales cuyas demandas no son satisfechas. Esto genera el quiebre del consenso, la reducción de la legitimidad del gobierno, y el sistema entra en una situación de ingobernabilidad, con efectos poniendo en riesgo la vigencia del sistema democrático.

En tal sentido, la gobernabilidad democrática es el equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder de manera legítima y eficaz, es decir, cuando el gobierno consigue equilibrar su capacidad de respuesta con las demandas de la sociedad, a través de la concertación con los representantes de las organizaciones políticas y sociales.

### **3.2.- Transición y gobernabilidad democrática en Latinoamérica**

La democracia no es como un estado final predeterminado, sino como un resultado a largo plazo y con un final un tanto abierto, no solo como un equilibrio factible sino como un futuro deseable e imaginable.<sup>133</sup> La democratización es el proceso de avanzar hacia ese estado futuro que no está del todo fijo, debe analizarse como un asunto dinámico, complejo y a largo plazo. También tendrá un final abierto en el sentido de que siempre permanecerá abierto a la reconsideración y revisión a la luz de la experiencia.<sup>134</sup>

La democratización no se puede definir mediante algún criterio objetivo fijo y eterno. Por ejemplo la sencilla “prueba de dos movimientos” dice que una democratización empieza con la salida de régimen autoritario y termina después de que las elecciones competitivas hayan dado lugar a dos transferencias pacíficas sucesivas de gobierno entre partidos contendientes. La democratización está completa cuando todos los actores políticos importantes aceptan (de buena o mala gana) que el proceso electoral se ha convertido en “el único juego en la ciudad” para reasignar puestos públicos. La mejor manera para entender la democratización es considerarla como un proceso complejo a largo plazo o dinámico y de final abierto. Consiste en un proceso hacia un tipo de política más basada en reglas, más consensual y más participativa.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Whitmead, Laurence, *Democratización Teoría y Experiencia*, Fondo de cultura económica, México, D.F., 2011, p. 15.

<sup>134</sup> *Ibídem*, p. 16.

<sup>135</sup> *Ibídem*, pp. 46 y 47.

El desarrollo típico de un proceso de democratización implica también muchas salidas en falso, errores de juicios, rodeos y consecuencias no intencionales. Usualmente hay una gran distancia entre la manera de como los participantes y los observadores informados vaticinan, ex ante, la forma en que el proceso de desarrollará y la manera en que se ve cuando ya es un hecho. Si la democracia se considera un concepto debatido y hasta cierto grado inestable, anclado a través de la invocación del conocimiento práctico y un filtro de deliberación colectiva, entonces la democratización sólo puede darse a través de un largo proceso de construcción social que es propenso a tener un final abierto.<sup>136</sup>

En consecuencia, la gobernabilidad democrática en América Latina, antes que expresar un buen gobierno es más bien un problema que se debe encarar y resolver. Hace ya más de dos décadas, la mayoría de los países empezaron a transitar hacia la democracia, encontrándose con problemas de estabilidad y buen gobierno, similares a los que afectaron a naciones más desarrolladas y que muchas de ellas hoy se vuelven encontrarse con el mismo problema. Estos problemas tienen su origen en medidas y reformas neoliberales que redujeron de forma significativa las funciones del Estado, limitando la capacidad de respuesta de los gobiernos para satisfacer las urgentes y crecientes demandas sociales, al no contar con la suficiente destreza y las herramientas necesarias. De esta manera, la consolidación de las democracias en muchos países de América Latina se vio entorpecida y en algunos casos interrumpida.

Sin duda, la falta de instrumentos públicos y la poca fuerza con que disponían los Estados para regular e impulsar el desarrollo socioeconómico contribuyó a deslegitimar los nuevos gobiernos, así como a mermar la confianza en el sistema democrático. Sobre la base de esta realidad, la búsqueda de la

---

<sup>136</sup> *Ibidem*, pp. 49 y 51.

gobernabilidad se constituye en una necesidad de primer orden no sólo como instrumento para el correcto desarrollo institucional y democrático de los Estados de Latinoamérica, sino, sobre todo, un elemento central para la supervivencia misma de las nuevas y, a menudo, frágiles democracias latinoamericanas.

Según P. Hakim y A. Lowenthal, en los últimos años la política democrática ha ganado un terreno importante en casi toda América Latina y el Caribe. El hemisferio occidental está a punto de convertirse totalmente en democrático por primera vez en su historia, quedando ahora tan solo Cuba de Castro en medio del camino. Unos abogan en el sentido de que Estados Unidos tiene que ver mucho por las aperturas democráticas, en tanto que otros creen que ha jugado un papel marginal. Sin embargo existe consenso en señalar que los movimientos de oposición han contribuido mucho en el proceso de transición de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos.

Pero la democracia en América Latina dista mucho de ser robusta. En ninguna parte se ha logrado del todo y tal vez se ha establecido con más firmeza en unos cuantos países. En la mayoría de países, la democracia corre el peligro de la violencia criminal y política, de conflictos entre autoridades civiles y militares de presentar una decadencia económica prolongada y tremendas desigualdades sociales y económicas. Las instituciones democráticas en gran parte de América Latina siguen siendo débiles: plagadas de galopante corrupción, polarización política y un escepticismo público cada vez mayor hacia el gobierno y la política. En algunos países, las formas democráticas aún son una fachada; en otros, resultan precarias y vulnerables. La democracia latinoamericana necesita hoy reforzamiento, no una celebración prematura.

Sin embargo, se debe de reconocer el progreso democrático de América Latina en los años ochenta. Hoy en día –en los noventa– el gobierno, aunque no siempre el poder, por lo general se transfiere pacíficamente de un presidente electo a otro en toda América Latina –claro está a excepción de Cuba–. Incluso en los países donde las elecciones han seguido siendo irregulares, se han

registrado importantes avances democráticos. Ya no se acepta con facilidad que América Latina esté en cierto modo predispuesta al gobierno autoritario que su cultura sea inherentemente antidemocrática. Año tras año es más evidente que la mayoría de los latinoamericanos suscriben la idea democrática fundamental: que la autoridad del gobierno debe derivar del consenso de la mayoría libre de coacciones, verificado de manera regular a través de elecciones competitivas y ampliamente participativas. Es sorprendente que el compromiso de construir la democracia haya sobrevivido hasta ahora, incluso a la prolongada hiperinflación en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú; instituciones democráticas en muchos países europeos en los veinte y treinta se desmoronaron en circunstancias similares.

En los últimos años, un amplio espectro de la opinión pública latinoamericana ha llegado a reconocer el valor de la democracia: oficiales militares y antiguos guerrilleros, así como intelectuales, ejecutivos, pequeños empresarios y dirigentes religiosos. Pero aun cuando hoy los ideales democráticos son ampliamente compartidos, la práctica de la democracia sigue siendo muy desigual en toda la región. En otras partes de la región la democracia está en problemas y, en algunos lugares, muy profundamente. Las tareas de reforzar y expandir la democracia en el hemisferio deben comenzar por una apreciación serena de los graves desafíos que enfrenta.

Algunos países de la región afrontan amenazas de insurgencia y narcotráfico. Las relaciones civiles-militares varían considerablemente de un país a otro, pero siguen siendo el origen de problemas en casi todas partes y constituyen una fuente de grave tensión en muchos países. La violencia política y las incursiones militares en la política no son los únicos obstáculos para consolidar la democracia latinoamericana. Una práctica democrática eficaz requiere de instituciones estructuradas y fidedignas, normas aceptadas de conducta política y procedimientos judiciales establecidos. A falta de ello, la política puede volverse personalizada y errática.

Legislaturas y sistemas judiciales en gran parte de América Latina carecen aún de autonomía, jerarquía, recursos y competencia necesarios para desempeñar plenamente sus funciones constitucionales. Los tribunales están sobrecargados y sus procedimientos, tanto penales como civiles, suelen retrasarse por largos años. En su mayoría los jueces están mal capacitados, mal pagados y carecen de fondos para llevar a cabo investigaciones y administrar la justicia con eficacia. En muchos lugares, las decisiones judiciales están muy influidas por consideraciones políticas, intimidación o franca corrupción.

Los sistemas legislativos encaran problemas similares. Los presidentes, frustrados por el retraso y la indecisión, suelen recurrir a procedimientos excepcionales para eludir el proceso legislativo. Al hacerlo, menosprecian a las instituciones formales del gobierno, comprometen las normas jurídicas y socavan la legitimidad democrática.

Excepto en unos cuantos países, sobre Chile y Uruguay, hace mucho que los partidos políticos en diversos países de América Latina y el Caribe carecen de vínculos efectivos con bases electorales regulares, y de ordinarios apenas son poco más que vehículos para impugnar elecciones y distribuir prebendas. Rara vez ofrecen programas coherentes y suelen ser manipulados para estar al servicio de las ambiciones personales de sus dirigentes.

Donde los partidos políticos son débiles, los medios de comunicación, particularmente la televisión, suelen ejercer una influencia considerable e inmediata en la elección política, y suele haber cambios bruscos de la opinión pública. Estos factores contribuyeron a que pronto salieran de la oscuridad y pasaran a la prominencia, y a la consiguiente elección, candidatos presidenciales sin afiliación a un partido nacional en Brasil y Perú.

La democracia en América Latina también se enfrenta al obstáculo de no contar con una participación ciudadana sostenida en la vida política. Aunque la flexibilización del gobierno autoritario estimuló el surgimiento y crecimiento de

organizaciones voluntarias en un país tras otro, la mayoría de las naciones de la región aún carecen de un conjunto vigoroso de instituciones no gubernamentales a través de las cuales se puedan expresar, mediar y someter a la consideración de las autoridades, de manera congruente, las demandas de la gente común. En gran parte de la región, sindicatos, grupos empresariales, organizaciones profesionales y asociaciones cívicas siguen siendo débiles y fragmentarias y tiene una base demasiado estrecha para desempeñar papeles políticos efectivos. En muchos países, la prensa representa sólo una gama limitada de opiniones y no un freno eficaz para la corrupción o el abuso del poder.

Incluso en las naciones con instituciones políticas y judiciales más o menos fuertes, el gobierno democrático se ve amenazado cuando los ciudadanos dejan de participar activamente en la vida política debido a la desilusión, la apatía o una sensación de que han sido excluidos o perjudicados injustamente. Hoy, a lo largo de gran parte de América Latina hay una creciente desconfianza en la política. El hecho de que los votantes en tanto países emitan sus votos a favor de políticos recién llegados refleja, en parte, su poca estima por los dirigentes democráticos establecidos, así como su frustración por el continuo deterioro económico y social. Aún más preocupante es la abstención en las elecciones y el escepticismo, cada vez mayor, sobre el significado de éstas. En algunos países, la creciente emigración de profesionales, empresarios y estudiantes es otra muestra de un profundo descrédito.

Cada una de estas amenazas al gobierno democrático en América Latina –la violencia política, las incursiones militares en la política, las frágiles instituciones y la alineación de los ciudadanos– ha sido enormemente exacerbada por la crisis económica de la región.

Desde que estalló la crisis de la deuda en 1982, la región se ha sumido en la depresión, la más profunda y prolongada de todos los tiempos. Las cargas de la deuda de América Latina son enormes. Los niveles récord de inflación atormentan a muchos países. Más gente que nunca está atrapada en la pobreza. El



desempleo y el subempleo están extendidos en casi todos los países. Todos estos males económicos han provocado una devastadora pérdida de confianza. Grandes cantidades de personas de todas las clases sociales están abandonando la región.

Los dirigentes democráticamente electos que no han logrado contener la decadencia económica han perdido apoyo y autoridad, lo que les ha dificultado bastante la instauración y mantenimiento de los dolorosos ajustes necesarios para mejorar la economía.

Hacer que la democracia funcione no es fácil. Los presidentes deben ser lo bastante fuertes para encabezar el respeto y exigirlo, pero su poder no puede ser absoluto. Las legislaturas han de tener la autoridad de frenar al poder ejecutivo, pero también deben estar dispuestas a cooperar y aceptar pactos razonables. Los tribunales deben ser independientes, comprometidos únicamente con el estado de derecho.

Los partidos políticos tienen que ser algo más que vehículos para la protesta y para ganar las elecciones; deben ser capaces de representar efectivamente a sus seguidores y formular alternativas de programas y políticas. Es conveniente que los grupos de interés estén al servicio de sus bases electorales especiales, pero también tienen que respetar derechos e intereses de otros. Tanto dirigentes como ciudadanos deben estar dispuestos a vivir en la incertidumbre y a aceptar los resultados políticos desfavorables que sean resultado de procedimientos democráticos.

Con pocas excepciones, los países de América Latina han llegado a la primera etapa crítica en la transición a la democracia. En toda la región, los regímenes autoritarios han cedido el paso a gobiernos electos. Pero las elecciones —aun cuando son totalmente libres y limpias y están programadas de acuerdo con bases regulares— no bastan por sí mismas para producir o sostener un gobierno democrático.

## CAPÍTULO IV

### VALOR DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

#### 4.1.- Valor de la Carta Democrática Interamericana

Asimismo es importante reconocer que en la región se han dado pasos importantes en el orden político al haberse aprobado la *Carta Democrática Interamericana*<sup>137</sup> como instrumento de los Estados y gobiernos democráticos para protegerse contra pretensiones que anulen y restrinjan las libertades públicas y que violen los derechos humanos. Por otro lado, los pueblos de la región encuentran en esta carta un instrumento que le puede permitir luchar por el derecho a la democracia. Pero también es cierto, que esta carta en la actualidad no logra cuajar, pues no goza de la eficacia que se esperaba, ya que algunos gobiernos latinoamericanos, al afectar sus intereses autocráticos, no hacen sino desconocer su efecto vinculante.

La Carta Democrática Interamericana, que fuera aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001, documento que adquiere una trascendencia para los países de América en particular para América Latina. En tal virtud, no estamos hablando de un documento más, todo por el contrario, se trata de un instrumento, que de lograr su legitimidad por la comunidad interamericana, puede ayudar al desarrollo político-constitucional de cada uno de los países latinoamericanos, más aun si tenemos en cuenta la situación difícil que viven nuestras democracias.

---

<sup>137</sup> A propósito, en un artículo del que escribe, denominado "Democracia y participación política", que desarrollo en términos de comentarios, a un capítulo de un proyecto de Constitución para América Latina y el Caribe, hablo brevemente de esta Carta Democrática Interamericana, y en esta ocasión reproduzco algo de ella. Véase, Velásquez Ramírez, Ricardo, *Bases y aportes para una Constitución de América Latina y el Caribe*, Lima, Perú, MN editores y servicios gráficos S.R.L, 2005, pp.. 333 - 335.

En ese sentido, el artículo 1º de la Carta Democrática Interamericana, nos dice: “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.” Sin embargo, debemos reconocer, si bien la existencia de este documento o acuerdo es importante, también es necesario admitir que no logra tener la eficacia frente a los gobiernos de los Estados latinoamericanos, tal es así, que existen regímenes que permanentemente no solo ponen en riesgo la paz regional, sino también buscan desacreditarla, aunque no formalmente sino con sus prácticas y negativas a cumplir los principios y valores democráticos.

La Carta es un hito en la historia democrática del hemisferio. Pues, en lo Político implica un serio compromiso de los gobernantes con la democracia, no en su versión minimalista electoral, sino con un concepto amplio que toca todos los aspectos de la dignidad humana como eje central de su concepción. En lo histórico, recoge y proyecta los antecedentes que le han servido de guía, desde la letra de la propia Carta de la OEA hasta las manifestaciones relacionadas con el compromiso de Santiago. En lo sociológico, la Carta expresa una realidad profunda: los pueblos de América sienten que tienen derecho a la democracia aunque haya quienes piensen que “su” democracia no ha contribuido momentáneamente a resolver los problemas de la pobreza y extrema pobreza. En lo jurídico, aunque se trata de una Resolución y no de un Tratado, es claro que no es una Resolución cualquiera porque fue expedida como herramienta de actualización e interpretación de la Carta fundacional de la OEA, dentro del espíritu del desarrollo progresivo del derecho internacional.

Como sostiene Norberto Bobbio, el sistema ideal de una paz estable puede ser expresado con esta fórmula sintética: un orden universal democrático de Estados democráticos. Como ninguna fórmula ideal, tampoco ésta pertenece a la esfera del ser sino a la del deber ser.

Por lo mismo, la integración regional y una paz duradera, solo es posible si todos los países de la región alcanzan la democracia como fórmula de organizarse y gobernarse, así como medio de relacionarse entre Estados.

## **CAPÍTULO V**

### **PROBLEMAS ACTUALES QUE AFRONTA LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA**

#### **5.1.- Problemas actuales**

La democracia se suponía un tema agotado, bastante trillado y hasta aburrido, sin embargo la realidad nos dice que hay tema para rato, pues se encuentra con nuevos problemas y desafíos, con sociedades volubles que necesitan ser encandiladas, otras encausadas y algunas reencausadas. La democracia tiene carencias y defectos que es bueno señalarlas a fin de corregirla y mejorarla como sistema.

Es difícil y ciertamente complicado pronosticar el devenir de la democracia en un continente como la Latinoamericana, que tiene tradición no siempre de respetar sus instituciones, donde la disputa por el poder se hace apartándose de algunos de los elementales principios democráticos. Preocupa de sobremanera las marchas y contramarchas que hoy padece la democracia, y que pone al descubierto su fragilidad, donde no pocos auguran y desean el fracaso de la misma.

Hoy, no hay líder, agrupación, movimientos o partidos que aspirando al poder anuncian su respeto por la democracia, sin embargo, llegado al poder no hacen sino desdiseñarla y deslegitimarla con cada acción o decisión contraria al contenido y espíritu de esta.

Hay quienes incluso hablando de matices y variedades de democracia hacen referencia a una democracia autoritaria para justificar hechos nocivos a la propia naturaleza de ésta. La pretensión de hacernos creer que existe una democracia autoritaria es bastante conocida, pues en realidad lo que se evidencia es un modelo distinto que valiéndose de los procedimientos propios de la democracia imponen prácticas ajenas a ésta. Incluso se aprecian situaciones, que

en pleno desenvolvimiento de la democracia, de pronto se da un giro en la conducción del poder para apartarse de la democracia.

La democracia es una moda en el discurso de la clase política de nuestros tiempos, pero también es la moda desdeñarla, de tal modo que existe una estafa permanente al electorado y en general al pueblo, que se le ofrece democracia precisamente para negársela.

Cuando hoy muchos hablan de democracia constitucional, suelen confundirse sosteniendo que es la aplicación formal y literal de las normas contenidas en la Constitución política de un Estado, cuando en realidad lo que se busca es justificar un orden de ideas, un orden social, un orden políticojurídico y un orden constitucional.

El debate que incendia las pasiones es para señalar lo inoperante que es la democracia o demostrar que siendo un sistema con carencias y defectos, no deja de ser por ahora el mejor sistema de nuestros tiempos, pues permite al menos la libertad y/o autonomía de las personas humanas. Pero también es cierto que la democracia no es el ejercicio absurdo del libertinaje y el ejercicio sin control de la mayoría. La democracia es orden o no es democracia, es participación o no es democracia, es respeto de los derechos fundamentales o no es democracia, es respeto de las instituciones o no es democracia, es respeto a la Constitución y a un orden constitucional o no es democracia. En fin, la democracia es respeto a la libertad, igualdad, solidaridad y dignidad. La democracia en esencia procura un orden justo y ciertamente equitativo, de hombres y mujeres libres, en el marco del respeto de ciertos principios y valores elementales.

No todo “orden” que se propugna es democrático, o mejor dicho no todo lo que se dice que es democrático, en realidad lo es o debe ser democrático. Pues lo que acabamos de decir se puede resumir repitiendo ese adagio popular que dice: “...entre el dicho y hecho hay mucho trecho”.

Pero tampoco pretendamos hacer de la democracia un fetiche, basada en una defensa cerrado, sin advertir sus defectos y limitaciones, pues ello sería absurdo e irracional. Admitamos sus conflictos, pues será la única forma de encarar seria y responsablemente el presente y futuro de la democracia. Salvo que perdamos fe en ella, que no es nuestro caso. La democracia es el empoderamiento del pueblo, pero también significa el autocontrol de dicho poder, amainando o mitigando cualquier tentación totalitaria, que solo es posible afirmandose en una cultura de tolerancia y respeto a las opiniones diferentes.

La democracia en América Latina es un laboratorio viviente, que nos preocupa, que nos invoca a bajar de las tribunas para hacer activismo cívico en pro de un orden de respeto de la persona humana.

La democracia como toda creación humana tiene problemas, lo tuvo desde sus inicios y sigue teniendo problemas. Sin embargo, sus problemas no siempre son los mismos, pues responde a cada época y al énfasis que cada generación le pone. En América Latina, hasta el momento en términos generales, no se han resuelto los problemas básicos de la democracia. Si bien, hoy no se recurre a los golpes de Estado para imponer un gobierno autocrático, sin embargo, también es cierto que se recurre a otros medios sofisticados para hacerlo, sobre todo aparentando un gobierno democrático.

La democracia muchas veces se presenta como solución difusa, que pone en evidencia que la fórmula política electoral de alternancias en el poder, es necesaria pero no suficiente, de modo que la tarea del bienestar económico y social se convierte en parte constitutiva de la noción de democracia.

El desarrollo de la democracia como la forma de gobierno antiautoritaria se ha convertido en una aspiración universal. Por eso hoy en día, en todo el mundo, las sociedades políticamente organizadas se denominan democráticas. A pesar que sus culturas, economías y tradiciones sean diferentes, reconocen a la democracia como un valor común, pero con apellidos diferentes.

En los últimos años la democrática como política o acción para gobernar ha ganado un terreno importante en casi toda América Latina y el Caribe, sin embargo también se nota cierto retroceso en algunos países de la región, como es el caso de Venezuela. Sin duda este avance se debe mucho al rol activo que han jugado y vienen jugando los movimientos de oposición, que han construido frentes amplios para derrotar a gobiernos autoritarios y de esta manera dar paso a procesos de transición democráticos.

Como sostiene el maestro Rafael Aguilera, “La democracia es considerada como la mejor forma de gobierno y organización de la vida social y política. No obstante, aunque políticamente aceptada de forma universal, por un amplio consenso internacional de países, como el mejor de los gobiernos posibles, al mismo tiempo, muestra ser un sistema político sumamente frágil, inestable y vulnerable, pues su vitalidad depende fundamentalmente de dos componentes esenciales. Por un lado, la estabilidad, fortaleza y desarrollo de un Estado, democrático de Derecho, es decir, el buen funcionamiento de las instituciones que conforman y articulan la sociedad política junto con la vertebración, y, por otro lado, la madurez de una sociedad civil con una ética sólida ciudadana generada a través de una educación ético-cívico.”<sup>138</sup> Hoy más que nunca, nuestras jóvenes democracias, en todo el continente latinoamericano, precisas de una ciudadanía activa, participativa, reflexiva, crítica y responsable que dé inicio a una nueva forma de entender la política, la democracia y sociedad.<sup>139</sup>

En efecto, este continente conocido sobre todo por su inestabilidad y sus dictaduras, también es una tierra muy antigua de aclimatación de los principios representativos y el sufragio universal. Desde las independencias, hace dos siglos, casi ningún Estado latinoamericano (con excepción de Cuba tardíamente descolonizada finales del siglo XIX) reivindicó otro principio de legitimidad que el

---

<sup>138</sup> Aguilera Portales, Rafael Enrique, *op. cit.*, nota 27, p. 155.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 184.



de la soberanía popular surgida de las urnas. No obstante, el gobierno “del pueblo y por el pueblo” a través del voto conoció en este continente numerosos avatares, por no decir numerosos reveses. Desde el siglo XIX las elites modernizadoras pretendían legitimarse en nombre del progreso instaurando regímenes surgidos del sufragio e incluso del sufragio universal. Pero el principio de igualdad política inscrito en la idea de soberanía popular tropezaba con las realidades rígidas de sociedades heterogéneas y jerarquizadas.<sup>140</sup>

La historia de la América latina contemporánea es sobre todo la de las múltiples maneras de acomodar los mecanismos electorales y las libertades. Pero es también, en perfecta simetría, la de la conquista gradual de la ciudadanía. La “Ficción” representativa, en efecto conduce al rechazo de la exclusión política y despierta la exigencia de participación. La democracia se nutre de ella misma. Pero a veces manipula, otras idealiza, no deja sin embargo de ser sospechosa. No significa la victoria absoluta de la democracia: las “democracias restauradas” no son regímenes totalmente representativos como los otros. Son las herederas de las dictaduras, cuando no sus prisioneras. Y los juegos de coerciones que los autoritarismos imprimen a la cultura política no las afectan menos que los arreglos institucionales que han instalado.<sup>141</sup>

El principio de mayoría abre entonces el camino a la tentación plebiscitaria y al régimen hegemónico. El poder electo, en ciertas condiciones de desborde del sistema de conciliación pluralista, puede ser llevado a librarse de las reglas estrictas de la democracia liberal, precisamente cuando extrae su legitimidad de las urnas.<sup>142</sup>

No se asocia espontáneamente a América Latina con la democracia, y mucho menos con la tradición representativa. De hecho, la democracia está lejos

---

<sup>140</sup> Rouquié, Alain, *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Fondo de cultura económica, 2011, p. 14.

<sup>141</sup> *Ibídem*, p. 15

<sup>142</sup> *Ídem*.

de ser una idea nueva al sur del río Bravo. Tampoco es el desenlace de dos siglos de historia. Por el contrario, se encuentra en el origen mismo de las repúblicas latinoamericanas. La independencia de las colonias españolas de las Américas, en efecto, fue proclamada en nombre de la soberanía del pueblo. Después de Estados Unidos, los Estados latinos de las Américas en el área cultural occidental, estuvieron entre los primeros en adoptar regímenes políticos democráticos. Mucho antes que la mayoría de los países de Europa continental.<sup>143</sup>

La que desencadena el movimiento emancipador más allá del Atlántico es la invasión de España por las tropas napoleónicas en 1808. Este accidente histórico fue un pretexto bienvenido. Sobre todo para los criollos que no esperaban más que una ocasión para romper con el absolutismo de los Borbones, como Francisco Miranda, que complotaba desde hacía más de veinte años con vistas a liberar América del Sur. Los acontecimientos de España dejaron un “vacío de poder”. Los dirigentes de las independencias van a tratar de colmarlo. En contra de la legitimidad monárquica de la colonia, van a inspirarse en el pensamiento de Luces de la Revolución Francesa y de las instituciones de los Estados Unidos de Norte. Como los nuevos Estados eran “amenazados por la anarquía, a causa de gobierno legítimo” como dice Bolívar la democracia les ofrece una legitimidad de sustitución, la única disponible y que encarna la modernidad política. Las constituciones republicanas que florecen entre 1810 y 1830 no se limitan a consumir la ruptura con España. En nombre de la soberanía del pueblo, derogan los privilegios del antiguo régimen, establecen las libertades civiles y la separación de poderes. Algunas leyes fundamentales, más revolucionarias, derogan incluso las corveas y los tributos impuestos a los indios y decretan la liberación de los esclavos bajo ciertas condiciones, mediante estas medidas avanzadas los revolucionarios ponen fin al antiguo régimen. También intentan adherir a las poblaciones más oprimidas al movimiento emancipador.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, p.17.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 18

También es cierto que la democracia en América Latina dista mucho de ser sólida. Son pocos los países donde se ha arraigado la democracia como practica permanente, en tanto que en la mayoría de países se nota una democracia débil. En un número importante de países, la democracia se ve inundada por la violencia social y política, de pugnas entre autoridades, y acompañada de una relativa crisis económica y evidentes desigualdades sociales y económicas, a pesar de los esfuerzos que vienen haciendo los gobiernos en últimos años. Las instituciones democráticas en la mayoría de países de América Latina siguen siendo frágiles, con mucha corrupción, con polarización política y un escepticismo de la población cada vez en aumento hacia el gobierno y la política. En ciertos países, la democracia es pura fachada, en otros, insuficientes y vulnerables. Según P. Hakim y A. Lowenthal, la democracia latinoamericana necesita hoy reforzamiento, no una celebración prematura. Los mismos autores sostienen que se debe de reconocer el progreso democrático de América Latina en los años ochenta. En los noventa el gobierno, aunque no siempre el poder, por lo general se transfiere pacíficamente de un presidente electo a otro en toda América Latina, con excepción de Cuba. Incluso en los países donde las elecciones han seguido siendo irregulares, se han registrado importantes avances democráticos.

En algunos países de Suramérica existe una ligera inclinación hacia gobiernos autoritarios, sin llegar al extremo de regímenes totalitarios, pues ello debido a que existen fuertes movimientos de resistencia y lucha de las sociedades de cada país para no permitir esta situación. Es interesante notar que el compromiso de construir la democracia se mantenga hasta ahora, a pesar de momentos e incluso situaciones prolongadas de crisis económicas, así como intentos de querer imponer arbitrariamente regímenes autoritarios.

Se evidencia que un amplio sector de la opinión pública latinoamericana reconoce el valor de la democracia, no solo líderes políticos, sino también oficiales militares, intelectuales, empresarios y dirigentes religiosos. A pesar de ello, la práctica de la democracia sigue siendo muy desigual.

En algunos países de Latinoamérica la democracia está en serios problemas, pues ello invita a estar pendientes de cada cosa que pasa y establecer el compromiso de emprender la tarea de reforzar y expandir la democracia en la región, así como establecer un diálogo fluido y reflexivo sobre los problemas y desafíos que enfrenta y las implicancias que puede tener para el resto de países. Persiste en algunos países de Latinoamérica amenazas de insurgencia y narcotráfico. Las relaciones civiles-militares varían sustancialmente de un país a otro, pero siguen siendo una de las causas de los problemas y tensiones en muchos países.

Otros de los problemas son la violencia política y las incursiones militares en la política que se suma al conjunto de problemas para consolidar la democracia latinoamericana. Una auténtica democracia requiere de instituciones sólidas y autónomas, con reglas políticas y normas jurídicas claras. Pues, la ausencia de ello, genera inestabilidad política e inseguridad jurídica.

En algunos países de Latinoamérica, los órganos legislativos y jurisdiccionales, al carecer de plena autonomía, así como de recursos presupuestales, se ven limitados de desempeñar sus funciones. Los órganos jurisdiccionales no solo sufren el problema de la sobrecarga procesal, sino que sus procesos y procedimientos suelen ser engorrosos, retrasando la justicia. En la mayoría de los casos los jueces están mal pagados, carecen de capacitación y de fondos para emprender y administrar la justicia con eficacia y probidad. En muchos lugares, las decisiones judiciales están muy influidas por consideraciones políticas, intimidación o franca corrupción.

A nivel legislativo ocurre una situación similar. Los presidentes, motivados por el retraso y la indecisión del poder legislativo, suelen recurrir a procedimientos excepcionales para eludir el proceso legislativo, menospreciando de esta manera a las instituciones formales del Estado y socavando la legitimidad democrática.

En la mayoría de países de América Latina, los partidos políticos carecen de vínculos efectivos con bases electorales regulares, más aun rara vez ofrecen programas coherentes y suelen ser manipulados para estar al servicio de las ambiciones personales de sus dirigentes.

Donde no existe un sistema de partido o existen partidos políticos débiles, los medios de comunicación, particularmente la televisión, suelen ejercer una fuerte influencia mediática en la elección política, y suele haber cambios bruscos de la opinión pública. Estos factores contribuyeron que existan candidatos presidenciales sin afiliación a un partido nacional y que sean elegidos.

La democracia en América Latina también se enfrenta al obstáculo de no contar con una participación ciudadana sostenida en la vida política. Aunque la flexibilización del gobierno autoritario estimuló el surgimiento y crecimiento de organizaciones voluntarias en un país tras otro, sin embargo en la mayoría aún carecen de un conjunto vigoroso de instituciones no gubernamentales a través de las cuales se puedan expresar, mediar y someter a la consideración de las autoridades, de manera congruente, las demandas de la gente común. En gran parte de la región, sindicatos, grupos empresariales, organizaciones profesionales y asociaciones cívicas siguen siendo débiles y tiene una base demasiado estrecha para desempeñar papeles políticos efectivos. En muchos países, la prensa representa sólo una gama limitada de opiniones y no un freno eficaz para la corrupción o el abuso del poder.

Incluso en algunos países con instituciones políticas y judiciales más o menos fuertes, el gobierno democrático se ve amenazado cuando los ciudadanos dejan de participar activamente en la vida política debido a la desilusión, la apatía o una sensación de que han sido excluidos o perjudicados injustamente. Hoy, a lo largo de gran parte de América Latina hay una creciente desconfianza en la política. El hecho de que los votantes en muchos países emitan sus votos a favor de políticos recién llegados refleja, en parte, su poca estima por los dirigentes democráticos establecidos, así como su frustración por el continuo deterioro

económico y social. Aún más preocupante es la abstención en las lecciones y el escepticismo, cada vez mayor.

## CAPÍTULO VI

### LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA

#### 6.1.- Los desafíos

Ahora bien, vale la pena preguntarnos, si es que en el mundo, particularmente en América Latina se ha logrado la realización plena de la democracia. Claro está que nuestra respuesta respecto a Latinoamérica será no. Sin embargo ello no nos debe llevar al absurdo de ser negativos. Como sostiene Norberto Bobbio<sup>145</sup> la democracia se ha vuelto en estos años el denominador común de todas las cuestiones políticamente relevantes, teóricas y prácticas.

A propósito, las ideas de Alexis de Tocqueville, sigue vigente, que de una forma genial anuncia y describe este momento que se vive en torno a la democracia, y lo hace de la siguiente manera: “Una gran revolución se opera entre nosotros; todos la ven, pero no todos la juzgan de la misma manera. Unos le consideran como una cosa nueva, y, tomándola por un accidente, esperan poder detenerla todavía, mientras que otros la juzgan irresistible, porque les parece el hecho más continuado, más antiguo y más permanente que en la historia se conozca”.<sup>146</sup>

La democracia en nuestro continente ha tenido algunos avances y también retrocesos, tal es así, que hoy se ha acentuado el debate respecto a las virtudes y dificultades de la democracia, incluso sobre la vigencia de la misma, claro está, partiendo del reconocimiento que ha tenido un avance significativo. Sin embargo, también se evidencia, en la actualidad, que en los países de la región, existe en la actualidad un relativo estancamiento en el desarrollo de la democracia y una preocupación para superar esta situación.

---

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>146</sup> Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, España, Ediciones Guadarrama, 1969, pág. 28.

En esa perspectiva, la invocación que hace Alexis de Tocqueville, es oportuno y fresco: “Instruir la democracia, reanimar si es posible sus creencias, purificar sus costumbres, regular sus movimientos, sustituir poco a poco la ciencia de los negocios a su inexperiencia, el conocimiento de sus verdaderos intereses a sus ciegos instintos; adaptar su gobierno a los tiempos y a los lugares; modificarlo según las circunstancias y los hombres: tal es el primer deber impuesto, en nuestros días, a los que dirigen la sociedad.”<sup>147</sup>

Weffort, en su momento señaló la necesidad que América Latina se enfile por los difíciles rumbos de la democracia, el desarrollo y la integración regional, incorporándose plenamente en la reconstitución universal que se vislumbra para el próximo milenio. De lo contrario el destino de la región será su pérdida de lugar en el mundo.

Democracia, construcción nacional, integración y modernidad; tienen que ser, enfocados en su conjunto. La consolidación de la democracia en América Latina depende de la capacidad de los países latinoamericanos para reconquistar el sentido de viabilidad nacional, éste, a su vez, depende de su capacidad para reiniciar su desarrollo económico. Y, para la mayor parte, si no para la totalidad de los países latinoamericanos, la reconquista de su desarrollo depende de su integración en el ámbito regional. Y ésta ha de ser la condición para que enfrente con éxito el problema de la definición de un nuevo patrón de inserción en la economía internacional. De ahí los desafíos que, una vez más, se plantea a los latinoamericanos como una cuestión de supervivencia obligándolos a reconquistar su capacidad de crear una imagen de su propio futuro, a recuperar su capacidad de formular proyectos.<sup>148</sup>

Hacer que la democracia funcione no es fácil. El poder ejecutivo debe ser lo bastante fuerte para encabezar el respeto y exigirlo, pero su poder no puede ser

---

<sup>147</sup> *Ibídem*, p. 33.

<sup>148</sup> Weffort, Francisco C. *op. cit.*, p. 33.



absoluto. Por su parte el poder legislativo debe tener la autoridad de frenar al poder ejecutivo, pero también debe estar dispuesto a cooperar y aceptar pactos razonables. Los órganos jurisdiccionales deben ser independientes, comprometidos únicamente con el Estado constitucional de derecho.

Los partidos políticos tienen que ser algo más que vehículos para la protesta y para ganar las elecciones; deben ser capaces de representar efectivamente a sus seguidores y formular alternativas de programas y políticas. Es conveniente que los grupos de interés estén al servicio de sus bases electorales especiales, pero también tienen que respetar derechos e intereses de otros. Tanto dirigentes como ciudadanos deben estar dispuestos a vivir en la incertidumbre y a aceptar los resultados políticos desfavorables que sean resultado de procedimientos democráticos.

Con pocas excepciones, los países de América Latina han llegado a la primera etapa crítica en la transición a la democracia. En toda la región, los regímenes autoritarios han cedido el paso a gobiernos electos. Pero las elecciones –aun cuando son totalmente libres y limpias y están programadas de acuerdo con bases regulares– no bastan por sí mismas para producir o sostener un gobierno democrático.

Desde nuestra perspectiva, los desafíos de la democracia en Latinoamérica, pasa por una revaloración de la idea y sobre la práctica que de ésta se tiene. Por ello, consideró pertinente, y lo vuelvo a repetir, que es necesario emprender un estudio colectivo, poniendo énfasis en el análisis comparativo de la democracia en cada uno de los países de América Latina, partiendo de la matriz constitucional, es decir, de la base formal, estableciendo cuales son los principios y fundamentos del sistema democrático constitucional; así como la aplicación de los mismos y su impacto en la sociedad. Todo ello orientado a buscar fórmulas que contribuyan a fortalecer la democracia en la región latinoamericana, como sistema de realización plena de la libertad y la igualdad; y por consiguiente a promover el desarrollo y la modernidad de nuestros países.

La democracia actual, no es la misma de la edad antigua y de la edad media, de aquella que pensaron y practicaron los atenienses y los franceses, hoy estamos en una democracia que se ha elevado de una forma de gobierno, a un sistema de político y a una forma de Estado, para llegar a ser incluso un modo y estilo de vida. La democracia desde lo político se ha proyectado a lo económico, social y cultural, penetrando a las esferas más relevantes de la sociedad.

El contexto en que se desenvuelve no es lo mismo de los albores de la cultura griega y de la revolución francesa, hoy se desenvuelve en una realidad donde encuentra sociedades globalizadas, masificadas, consumistas, informatizadas, etc.

En realidad la revalorización de la democracia pasa por dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué es ser democrata y que es ser democratico?, ¿Vale la pena seguir creyendo en la democracia?, ¿Será cierto que la democracia esta en agonía?, ¿Vale la pena luchar por la democracia?, ¿La democracia es un fin o el medio para conseguir el fin?, ¿Cuál es el fin de la democracia?, ¿Democracia es sinonimo de meritocracia?, ¿La democracia solo es sueño o es más que un sueño?, finalmente ¿Cuáles son los desafíos de la democracia en Latinoamérica?

Ser democrático significa asumir los principios y valores de la democracia, sirviendo como elementos y medios para relacionarse con los demás en nuestra vida cotidiana, sea en el hogar, el trabajo, en el centro de estudios, en el sindicato, en el partido político, etc. En tanto que ser democrata significa extender la forma de relacionarse democráticamente a la vida política, siendo fieles vigilantes en el cumplimiento de tales principios por parte de los operadores políticos; y en el mantenimiento, consolidación y defensa del orden democratico-constitucional, desplegando todas las energía para demostrar la trascendencia para lograr un orden basado en respeto de la libertad, la igualdad, la dignidad y la solidaridad.

Claro que vale la pena seguir creyendo en la democracia, por ser un sistema que todavía no ha agotado todos sus recursos y posibilidades, por ser un sistema que dignifica a la persona humana y que le devuelve su libertad y por haber encontrado la fórmula de la convivencia basada en la decisión de la mayoría, respetando a las minorías y protegiendo los derechos fundamentales de las personas. La democracia es un orden joven que estando expuesta a la crítica y a las contingencias de la dinámica política, ha demostrado ser consistente en todo lo que propone, además que sigue alimentándose de la experiencia de otras sociedades que optaron por este camino. Hoy cada vez más países se suman a la democracia, asociándose a un sistema que teniendo carencias tiene grandes y generosos recursos, alimentando en el espíritu humano la libertad y dignidad, en la sociedad la igualdad, equidad y solidaridad.

No es cierto que la democracia está en agonía, todo lo contrario, la democracia es el sistema que goza de mayor prestigio en el mundo, a pesar de los conflictos que le acompaña, es un sistema imperfecto, por lo mismo perfectible; pero por ahora es el mejor que puede mostrar la humanidad en toda su historia de existencia. La democracia se ha expandido a nivel mundial.

Por supuesto que vale la pena luchar por la democracia, no solo para conquistarla y universalizarla, sino también para consolidarla, para defenderla de quienes pretenden arrebatar la libertad de los individuos, llegando a las conciencias de las personas y demostrando las bondades y virtudes que tiene. Demostrando que por ahora, es el único sistema que potencia las virtudes y capacidades de las personas y sociedades. Por ser un sistema que nos pone un conjunto de pautas para convivir digna y pacíficamente, donde todos debemos y podemos respetarnos.

La democracia es un fin y un medio. Para las sociedades y Estados que perduran en sistemas y/o regímenes totalitarios, se constituye en fin, pues solo logrando la instauración del sistema democrático podrán emprender un proyecto de respeto de la persona humana. En tanto que las sociedades y Estados que

están inmersos en un régimen democrático, encuentran en ella el medio propicio para lograr la libertad, la dignidad, igualdad y solidaridad; para lograr la paz y justicia social.

El fin de la democracia, es un orden de convivencia pacífica, civilizada, justa y digna, donde se respete la libertad individual.

La democracia debe procurar la meritocracia, sin caer en la aristocracia, pues se debe buscar premiar como lo hacían los atenienses la bondad, la honradez, la providad, el conocimiento, la iniciativa, la creatividad, etc.

No hay hecho en el mundo, que antes de ser una gran realidad, haya sido previamente un gran sueño, pues no hay que tener miedo a los sueños, es decir no hay que tener miedo a proponerse grandes cosas, es el único antídoto que nos permite tener la fuerza para verlo realizado, es nuestra proyección, es lo que queremos que sea; así los humanos algún día soñamos ir a la luna, hoy no solo estamos en la luna sino también en Marte y seguramente vendrán otras conquistas mayores. Ayer soñaron los griegos; después los ingleses, norteamericanos y los franceses; en seguida los pueblos de Latinoamérica emprenden una gesta emancipadora con postulados democráticos y republicanos; hoy estamos frente al desafío de transitar hacia la consolidación de la democracia.

La lucha de nuestra época es el conflicto entre la democracia y las nuevas formas de autocracia, que incluso éstas bajo el ropaje de democráticas y aprovechando la maquinaria que les ofrece el Estado y la propia ignorancia de la población, se enquistan en el poder sometiendo al pueblo a sus intereses particulares. La vida e historia de los países latinoamericanos como Estados independientes está marcada por periodos o momentos de facto, donde el sistema democrático casi no tuvo cabida, recién en las últimas décadas se va abriendo paso hacia una posible consolidación de la democracia, pero a condición que en esta confrontación la población no solo encarne los valores de la libertad, sino que

tenga la capacidad de arrinconar la ideología y las practicas autocráticas, que llevados al terreno político debe implicar una derrota electoral.

Kelsen, sostiene como antes frente a la autocracia monárquica, constituye hoy un problema frente a la dictadura de los partidos, de izquierdas o de derechas.<sup>149</sup>

En este contexto, los desafíos de tiene latinoamerica se debe encarar prioritamente en los siguientes temas:

- Empezar reformas en el Estado a fin de lograr la eficiencia de sus instituciones y estableciendo una descentralización democrática.
- Reforzar y en algunos casos reestructurar el sistema de partidos políticos, poniendo énfasis en los valores y practicas democraticas.
- Reforzar el sistema electoral representativo incluyendo a los grupos históricamente excluidos.
- Incorporación de la tecnología de información e informática para la consulta popular.
- Reforzar el sistema de gobierno parlamentario.
- Establecer compromisos de políticas públicas de largo alcance.
- Establecer y garantizar programas de inclusión social, política y económica.
- Prestar atención al contenido de una educación basado en valores democráticos.
- Establecer límites a los contenidos de los programas culturales y recreativos.
- Establecer diques y filtros a las instituciones de participación y control ciudadana.
- Definir el límite y relación entre revocar y el derecho de gobernar.

---

<sup>149</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelo-España, Editorial Labor, S.A., 1934, pág. 13.

- Propiciar una cultura y promoción de valores democráticos a fin de garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales y defensa del orden democrático constitucional.
- Respeto al medio ambiente y el derecho de las comunidades nativas y campesinas a decidir por sus tierras y habidad, así como a ser considerados en políticas y programas de inclusión social.
- Se tomar medidas firmes para poner fin a las guerras internas que persisten en algunos países, en el marco de respeto de los derechos humanos.
- Garantizar y establecer mecanismos para que las fuerzas armadas estén subordinadas con mayor efectividad al control político de gobiernos civiles.
- Poner atención para garantizar la estabilidad y el crecimiento económico, así como para crear oportunidades para grupos en desventaja.
- Propugnar la difusión y eficacia de la Carta Democrática Interamericana y el reconocimiento de la democracia como derecho de los pueblos.
- Propiciar en el continente una relación de respeto y defensa del orden democrático constitucional.
- Propiciar la creación de una jurisdicción especializada para la defensa de la democracia en la OEA.

## CONCLUSIONES

1. La democracia en nuestro continente ha tenido algunos avances y también retrocesos, tal es así, que hoy se ha acentuado el debate respecto a las virtudes y dificultades de la democracia, incluso sobre la vigencia de la misma, claro está, partiendo del reconocimiento que ha tenido un avance significativo. Sin embargo, también se evidencia, que en los países de la región, existe en la actualidad un relativo estancamiento en el desarrollo de la democracia y una preocupación para superar esta situación.

Es difícil y ciertamente complicado pronosticar el devenir de la democracia en un continente como la Latinoamericana, que tiene tradición no siempre de respetar sus instituciones, donde la disputa por el poder se hace apartándose de algunos de los elementales principios democráticos. Preocupa de sobremanera las marchas y contramarchas que hoy padece la democracia, y que pone al descubierto su fragilidad, donde no pocos auguran y desean el fracaso de la misma.

También es cierto que la democracia en América Latina dista mucho de ser sólida. Son pocos los países donde se ha arraigado la democracia como practica permanente, en tanto que en la mayoría de países se nota una democracia débil. En un número importante de países, la democracia se ve inundada por la violencia social y política, de pugnas entre autoridades, y acompañada de una relativa crisis económica y evidentes desigualdades sociales y económicas, a pesar de los esfuerzos que vienen haciendo los gobiernos en últimos años. Las instituciones democráticas en la mayoría de países de América Latina siguen siendo frágiles, con mucha corrupción, con polarización política y un escepticismo de la población cada vez en aumento hacia el gobierno y la política. En ciertos países, la democracia es pura fachada, en otros, insuficientes y vulnerables.

En algunos países de Suramérica existe una ligera inclinación hacia gobiernos autoritarios, sin llegar al extremo de regímenes totalitarios, pues ello

debido a que existen fuertes movimientos de resistencia y lucha de las sociedades de cada país para no permitir esta situación. Es interesante notar que el compromiso de construir la democracia se mantenga hasta ahora, a pesar de momentos e incluso situaciones prolongadas de crisis económicas, así como intentos de querer imponer arbitrariamente regímenes autoritarios.

En algunos países de Latinoamérica la democracia está en serios problemas, pues ello invita a estar pendientes de cada cosa que pasa y establecer el compromiso de emprender la tarea de reforzar y expandir la democracia en la región, así como establecer un diálogo fluido y reflexivo sobre los problemas y desafíos que enfrenta y las implicancias que puede tener para el resto de países. Persiste en algunos países de Latinoamérica amenazas de insurgencia y narcotráfico. Las relaciones civiles-militares varían sustancialmente de un país a otro, pero siguen siendo una de las causas de los problemas y tensiones en muchos países.

En consecuencia, la gobernabilidad democrática en América Latina, antes que expresar un buen gobierno es más bien un problema que se debe encarar y resolver. Hace ya más de dos décadas, la mayoría de los países empezaron a transitar hacia la democracia, encontrándose con problemas de estabilidad y buen gobierno, similares a los que afectaron a naciones más desarrolladas y que muchas de ellas hoy se vuelven encontrarse con el mismo problema. Estos problemas tienen su origen en medidas y reformas neoliberales que redujeron de forma significativa las funciones del Estado, limitando la capacidad de respuesta de los gobiernos para satisfacer las urgentes y crecientes demandas sociales, al no contar con la suficiente destreza y las herramientas necesarias. De esta manera, la consolidación de las democracias en muchos países de América Latina se vio entorpecida y en algunos casos interrumpida.

2. La fragilidad de la democracia latinoamericana reside en la falta de estructuración de un sistema de partidos políticos, en la ineficiencia de sus instituciones, en la falta de una cultura democrática en el común de la población y



en la falta de mecanismos que aseguren la participación de los sectores excluidos en la solución de sus principales demandas.

En la mayoría de países de América Latina, los partidos políticos carecen de vínculos efectivos con bases electorales regulares, más aun, rara vez ofrecen programas coherentes y suelen ser manipulados para estar al servicio de las ambiciones personales de sus dirigentes. Donde no existe un sistema de partido o existen partidos políticos débiles, los medios de comunicación, particularmente la televisión, suelen ejercer una fuerte influencia mediática en la elección política, y suele haber cambios bruscos de la opinión pública. Estos factores contribuyeron que existan candidatos presidenciales sin afiliación a un partido nacional y que sean elegidos.

En algunos países de Latinoamérica, los órganos legislativos y jurisdiccionales, al carecer de plena autonomía, así como de recursos presupuestales, se ven limitados de desempeñar sus funciones. Los órganos jurisdiccionales no solo sufren el problema de la sobrecarga procesal, sino que sus procesos y procedimientos suelen ser engorrosos, retrasando la justicia. En la mayoría de los casos los jueces están mal pagados, carecen de capacitación y de fondos para administrar la justicia con eficacia y probidad. En muchos lugares, las decisiones judiciales están muy influidas por consideraciones políticas, intimidación o franca corrupción.

A nivel legislativo ocurre una situación similar. Los presidentes, motivados por el retraso y la indecisión del poder legislativo, suelen recurrir a procedimientos excepcionales para eludir el proceso legislativo, menospreciando de esta manera a las instituciones formales del Estado y socavando la legitimidad democrática.

La democracia muchas veces se presenta como solución difusa, que pone en evidencia que la fórmula política electoral de alternancias en el poder, es

necesaria pero no suficiente, de modo que la tarea del bienestar económico y social se convierte en parte constitutiva de la noción de democracia.

Otros de los problemas son la violencia política y las incursiones militares en la política que se suma al conjunto de problemas para consolidar la democracia latinoamericana. Una auténtica democracia requiere de instituciones sólidas y autónomas, con reglas políticas y normas jurídicas claras. Pues, la ausencia de ello, genera inestabilidad política e inseguridad jurídica.

El sistema democrático en la región, si bien no logra legitimarse del todo, también es cierto que cada vez va logrando abrirse camino contra fuerzas conservadoras que propugnan modelos autoritarios, incluso totalitarios.

Como se puede apreciar, la democracia viene sufriendo su prueba más difícil, ya que los avances que se suponían logrados, relacionados no solo a elecciones periódicas de sus autoridades, sino también al respeto de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, así como el respeto a la división y autonomía de los órganos del poder público; configuran una situación que convierten a algunos de los Estados en sistemas autoritarios, incluso en un extremo, al borde de sistemas totalitarios.

3. Los desafíos de la democracia en Latinoamérica, pasa por una revaloración de la idea y sobre la práctica que de ésta se tiene. Todo ello orientado a buscar fórmulas que contribuyan a fortalecer la democracia en la región latinoamericana, como sistema de realización plena de la libertad y la igualdad; y por consiguiente a promover el desarrollo y la modernidad de nuestros países.

Es evidente, que los esfuerzos para superar esta crisis del sistema democrático, están determinadas, en última instancia por garantizar la gobernabilidad democrática y una demanda no sólo de buen gobierno, sino

también en el sentido de lograr la legitimidad del sistema democrático, que implica dar respuestas inmediatas a problemas fundamentales, como son los casos, por ejemplo, de la exclusión política y social, la ineficacia del régimen político, la ineficacia y falta de legitimidad de la Constitución política, y las deficiencias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Democracia, construcción nacional, integración y modernidad; tienen que ser, enfocados en su conjunto. La consolidación de la democracia en América Latina depende de la capacidad de los países latinoamericanos para reconquistar el sentido de viabilidad nacional, éste, a su vez, depende de su capacidad para reiniciar su desarrollo económico. Y, para la mayor parte, si no para la totalidad de los países latinoamericanos, la reconquista de su desarrollo depende de su integración en el ámbito regional. Y ésta ha de ser la condición para que enfrente con éxito el problema de la definición de un nuevo patrón de inserción en la economía internacional. De ahí los desafíos que, una vez más, se plantea a los latinoamericanos como una cuestión de supervivencia obligándolos a reconquistar su capacidad de crear una imagen de su propio futuro, a recuperar su capacidad de formular proyectos.

Hacer que la democracia funcione no es fácil. El poder ejecutivo debe ser lo bastante fuerte para encabezar el respeto y exigirlo, pero su poder no puede ser absoluto. Por su parte el poder legislativo debe tener la autoridad de frenar al poder ejecutivo, pero también debe estar dispuesto a cooperar y aceptar pactos razonables. Los órganos jurisdiccionales deben ser independientes, comprometidos únicamente con el Estado constitucional de derecho.

Los partidos políticos tienen que ser algo más que vehículos para la protesta y para ganar las elecciones; deben ser capaces de representar efectivamente a sus seguidores y formular alternativas de programas y políticas. Es conveniente que los grupos de interés estén al servicio de sus bases electorales especiales, pero también tienen que respetar derechos e intereses de otros. Tanto dirigentes como ciudadanos deben estar dispuestos a vivir en la

incertidumbre y a aceptar los resultados políticos desfavorables que sean resultado de procedimientos democráticos.

No hay hecho en el mundo, que antes de ser una gran realidad, haya sido previamente un gran sueño, pues no hay que tener miedo a los sueños, es decir no hay que tener miedo a proponerse grandes cosas, es el único antídoto que nos permite tener la fuerza para verlo realizado, es nuestra proyección, es lo que queremos que sea; así los humanos algún día soñamos ir a la luna, hoy no solo estamos en la luna sino también en marte y seguramente vendrán otras conquistas mayores. Ayer soñaron los griegos; después los ingleses, norteamericanos y los franceses; en seguida los pueblos de Latinoamérica emprenden una gesta emancipadora con postulados democráticos y republicanos; hoy estamos frente al desafío de transitar hacia la consolidación de la democracia en nuestro continente.

La lucha de nuestra época es el conflicto entre la democracia y las nuevas formas de autocracia, que incluso éstas bajo el ropaje de democráticos y aprovechando la maquinaria que les ofrece el Estado y la propia ignorancia de la población, se enquistan en el poder sometiendo al pueblo a sus intereses particulares. La vida e historia de los países latinoamericanos como Estados independientes está marcado por periodos o momentos de facto, donde el sistema democrático casi no tuvo cabida, recién en las últimas décadas se va abriendo paso hacia una posible consolidación de la democracia, pero a condición que en esta confrontación la población no solo encarne los valores de la libertad, sino que tenga la capacidad de arrinconar la ideología y las practicas autocráticas, que llevados al terreno político debe implicar una derrota electoral.

4. La trascendencia de la democracia inclusiva en Latinoamérica reside en la capacidad de proyectar y de convivir sobre la base de determinados valores como los de la libertad, la igualdad, la solidaridad, la integración y la justicia social, reconociéndoles a todos los ciudadanos y ciudadanas el legítimo derecho de emprender una vida digna.

Este se constituye en el mayor reto que tiene la democracia de nuestros días, de convertirse en una dimensión cultural de la sociedad y del Estado, como tal facilitar el proceso de integración e inclusión social, procurando una vida digna de todos los miembros de la sociedad; por lo mismo la democracia inclusiva articula todos estos valores para direccionar correctamente a nuestras sociedades.

En tal sentido la democracia inclusiva no solo debe ser entendida como el curso natural de las democracias contemporáneas sino también debe ser asumida como una conquista de nuestra época por la cual vale la pena luchar; y una vez conquistada vale la pena disfrutarlo.

5. La democracia en Latinoamérica debe ampliarse, así como profundizar en su contenido y aplicación práctica, de tal forma que debe ser abierta, participativa e inclusiva.

La democracia de nuestros días, a pesar de los avances que ha obtenido en el plano teórico y de la praxis política, muestra una falta de eficacia respecto a determinadas demandas, que no solamente van desde plano político, sino también se extienden al plano social y económico; de tal forma que lo logrado hasta ahora, gracias al aporte de lo representativo, participativo y deliberativo, debe complementarse con nuevos elementos para dotarle de mayor firmeza y eficacia; por lo mismo nos encontramos frente a la necesidad de incorporar la democracia inclusiva.

6. La democracia inclusiva es una teoría y propuesta política que se complementa con la democracia representativa y la democracia participativa, que eliminando toda forma de privilegios políticos y económicos, busca la participación real y efectiva de toda la población no solo en la vida política, sino también en la actividad económica, ecológica, cultural y social; y como tal, busca dar respuesta a las demandas reales de aquellos aspectos que le compete al individuo y a la

comunidad, tanto a nivel de unidades productivas e institucionales, así como local, regional y nacional.

La democracia inclusiva (DI), no solo es una teoría, sino también es una propuesta política de democracia integral, que superando y complementándose con la democracia representativa y participativa, no se agota en la actividad política, sino que se proyecta al campo de la economía (democracia económica), al campo social (democracia social), al campo cultural y educativo (democracia cultural) y al campo ecológico (democracia ecológica). La DI es un proyecto global e integrador de una sociedad determinada, en el sentido que busca y propone comprender a la totalidad de la población con capacidad para ejercer sus derechos políticos, a involucrarse de forma activa y permanente en la vida pública, sin desconocer el rol de los partidos políticos, sino más bien haciendo uso de los mecanismos de participación ciudadana (referéndum, revocación y remoción de autoridades públicas, rendición de cuentas, iniciativa legislativa e iniciativa de reforma constitucional, etc.), así como utilizando los mecanismos procesales constitucionales o garantías constitucionales, a fin de hacer efectivo la defensa de la Constitución y la tutela de sus derechos fundamentales. Se trata pues, que todos, sin excepción alguna, participen en la deliberación de aquellos temas trascendentes, no solo enterándose, sino también discutiendo y tomando decisiones, desde sus propias unidades comunales, locales, provinciales y regionales, sobre todo de aquellos aspectos que les afecta de forma directa.

Por lo mismo, podemos reafirmar que la Democracia Inclusiva es una teoría política y una propuesta política, orientada a garantizar una sociedad justa, integrada y prospera.

7. La vigencia y consolidación de la democracia en Latinoamérica reside en aplicar el modelo de la democracia inclusiva, ya que permitirá dar respuestas a la problemática medio ambiental, de exclusión social, de extrema pobreza y de participación ciudadana.

Por consiguiente, la vigencia de la democracia y sobre todo su consolidación, que aún está por llegar, se encuentra condicionada, de igual manera, a su capacidad para resolver los problemas económicos y sociales, de pobreza y extrema pobreza, muchas de ellas referidas a la exclusión de comunidades y grupos sociales, que históricamente fueron marginados y/o discriminados por el Estado y sus políticas públicas, así como por sus programas y proyectos; por lo que debemos admitir la fragilidad de las conquistas democráticas realizadas hasta ahora.

Por lo tanto, la democracia inclusiva, se constituye en un punto de apoyo prioritario para encarar seriamente los problemas que acompañan a las democracias contemporáneas, de lo contrario se segaran produciendo crisis y, eventualmente, retrocesos; incluso con la posibilidad de terminar en proyectos totalitarios.

8. La democracia inclusiva propugna la estructuración de un sistema de partidos políticos, con unidades partidarias con capacidad no solo de canalizar las demandas de la población, sino también de promover y garantizar la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas en la vida política comunal, local, regional y nacional.

Sin duda, una de los principales problemas que padecen las actuales democracias en Latinoamérica, tiene que ver con la falta de sintonía y conexión de los partidos políticos con los ciudadanos. Los partidos políticos una vez instalados en el poder estatal, no siempre responden a los intereses colectivos o de la nación, provocando con ello una falta de legitimidad frente a la población. Por lo mismo, desde la DI, se propicia la estructuración de sistemas de partidos políticos sólidos, que garanticen un buen gobierno, con la concurrencia de la población en la actividad pública o política, de tal forma que las decisiones a tomar no solo respondan a la voluntad de los militantes del partido, sino a la voluntad de la colectividad.

Los partidos políticos son la piedra angular y el nervio del sistema democrático, y cuando ello no ocurre, se pone en riesgo la propia existencia del sistema democrático. En tal sentido, la estructuración de sistemas de partidos que garanticen niveles mínimos de participación de los ciudadanos es imprescindible, haciendo que sean estructuras abiertas, con capacidad de renovación permanentes de sus líderes, teniendo una actitud para escuchar y canalizar las demandas de la población y que cumplan la misión de capacitar y crear conciencia ciudadana. Para tener una democracia inclusiva, debemos construir partidos vinculados a la sociedad, que elaboren propuestas relacionadas con los gobiernos locales. Los partidos no pueden funcionar simplemente en las elecciones, sino que todo el tiempo deben estar formando nuevos líderes entre la juventud.

El rol de los partidos políticos en una democracia no solo es el de participar en un proceso electoral para acceder al gobierno y conducir el Estado, sino el de actuar en el marco de los principios y valores que propugna la democracia, considerando que son vehículos para canalizar las demandas de la sociedad, teniendo como reglas la tolerancia y el respeto al adversario. La democracia por ningún motivo propugna una guerra de adjetivos para descalificar al oponente, sino más bien busca la confrontación de ideas, propuestas y programas, a fin de que los ciudadanos/as tengan algo que escoger y decidir con su voto. Pues no se trata de una guerra de enemigos sino de una confrontación de adversarios políticos. Los partidos tienen el legítimo derecho de competir, pero también la responsabilidad de hacerlo con decencia. Los partidos están llamados a fortalecer la democracia y a sus instituciones, y no a debilitarlo, pues no se trata que participen de cualquier forma, pues deben hacerlo de forma alturada y respetuosa. No se trata de servirse de la democracia, ni quedarse en la idea que solo es un procedimiento para acceder y ejercer el gobierno. Es ante todo un régimen político y una forma particular de encarar el Estado, en consecuencia una forma especial de organización y convivencia social, donde la libertad, la igualdad y la solidaridad son su esencia. Si bien es cierto la política es intensa y apasionada, pues no se debe quedar ahí, la razón lo debe acompañar en todo momento y ser la brújula que le encamine a no apartarse de los principios que propugna la democracia. La



democracia al tener sus reglas hay que respetarlas, sin demagogia, arribismo y oportunismo. No es cierto que en la política todo vale, ya que tratándose de la democracia la política es un juego limpio y transparente, donde la injuria y el escarnio no tienen cabida. Para ser demócrata no solo hay que aparentarlo si no hay que serlo de verdad.

9. Los beneficios que trae consigo la democracia inclusiva es el de tener sociedades integradas y prosperas, con alto desarrollo cultural y satisfechas en sus necesidades materiales básicas.

Precisamente la democracia inclusiva encara los problemas actuales de la democracia y tienen que ver con los déficits que ésta tiene, dotándole de elementos que como saldo final deben procurar sociedades prosperas, no solo materialmente, sino, y sobre todo culturalmente, de tal forma deben estar satisfechas sus necesidades fundamentales, garantizando una vida digna para todas las personas que son parte de ésta comunidad política.

La democracia inclusiva es el cauce natural de las sociedades y democracias contemporáneas, que buscando dar respuestas a los problemas actuales, encuentran en ella, los elementos necesarios para poder emprender los nuevos retos y desafíos que estas sociedades y Estados se plantean.

En apariencia la democracia inclusiva propugna un proyecto puramente discursivo y populista, sin embargo, es una propuesta racional y funcional para nuestra época, ya que responde a necesidades concretas de las sociedades actuales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **I. Bibliografía General**

- BIDART CAMPOS, Germán. Filosofía del Derecho Constitucional, Ediar 5. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires – Argentina, 1969.
- BIDART CAMPOS, Germán J. Lecciones elementales de política, Lima – Perú, Editora jurídica Grijley, 2002.
- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel. Barcelona – España, 1970.
- HÄBERLE, Peter. El Estado Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F., 2003.
- HAURIOU, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel. Barcelona – España, 1980.
- HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 2000.
- LINARES QUINTANILLA, Segundo V. Sistemas de Partidos y Sistemas Políticos. Plus Ultra S.A.I. Buenos Aires – Argentina, 1976.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel. Barcelona – España, 1982.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas Ediciones, Madrid, España, 2001.
- GIL DOMINGUEZ, Andres. Neoconstitucionalismo y Derechos Colectivos, Editorial Ediar, Buenos Aires – Argentina, 2005.
- ORTECHO VILLENA, Víctor. Jurisdicción y procesos constitucionales. Editorial Rodhas, Lima, Perú, 2002.
- PÉREZ ROYO, Javier. Curso de Derecho Constitucional, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- SARTORI, Giovanni. La Política: Lógica y Método en la Ciencia Política. Fondo de Cultura Económica. D.F México, 2007.

- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, Las instituciones políticas en la historia universal. Editores – Libreros. Buenos Aires – Argentina, 1992.
- SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Alianza Editorial S.A. Madrid – España, 1982.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Editorial Trotta, Madrid, España 1995.

## **II. Bibliografía Especializada sobre el Tema**

- AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique, Constitución y Democracia: Fundamentos Políticos del Estado de Derecho, Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L., Lima – Perú, 2011.
- BOBBIO, Norberto, El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. D.F México, 1996.
- BOREA ODRÍA, Alberto, La difícil Democracia de América Latina. Forma Impresos de Costa Rica S.A. Costa Rica, 1994.
- CERUTTI GULBBERRG, Horacio y PAÉZ MONTALBÁN, Rodrigo (coordinadores), América Latina: Democracia, Pensamiento y Acción. Plaza y Valdés S.A. D.F. México, julio de 2003.
- COUFFIGNAL, Georges (compilador), Democracias Posibles, el desafío Latinoamericano. Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. Buenos Aires – Argentina, 1992.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, La democracia en América. Ediciones Guadarrama, Madrid, España, 1969.
- DIEZ ARRIAGA, Sergio, ¿Qué es la Democracia? Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, mayo de 1988.
- FAYT, Carlos S., La Democracia. Plus Ultra S.A.I. Buenos Aires – Argentina, 1974.
- FERRANDO BADÍA, Juan, Democracia Frente a Autocracia. Editorial Tecnos. Madrid - España. Febrero de 1980.
- FORERO, Antonio, Reflexiones sobre la Democracia. Ed. Univ. Católica Javeriana. Colombia. 1962.

- GUEHENNO, Jean-Marie, El fin de la Democracia. Ediciones Paidós. Barcelona – España, 1995.
- HARTWIG, Karl-Hans, "Democracia Política y Economía Social de Mercado: Elementos y Principios Básicos". En: Economía Social de Mercado. Publicación de la Universidad del Pacífico. Lima.
- KELSEN, Hans, Esencia y Valor de la Democracia, Editora Nacional. D.F. – México, 1974.
- LANDA ARROYO, Cesar, Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima – Perú, julio 1994.
- LEIBHOLZ, Gerhard, Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna. Bolaños y Aguilar, S.L. Madrid – España, 1971.
- LIJPHART, Arend, Modelos de Democracia. Editorial Ariel S.A. Barcelona – España, junio de 2000.
- MIRÓ QUESADA RADA, Francisco, Democracia Directa Y Derecho Constitucional. Ed. CONCITEC. Lima - Perú. 1990.
- NÚÑEZ TORRES, Michael y TORRES ESTRADA, Pedro, La Garantía Jurisdiccional del Municipio de España y México, Estudio Comparado, en La ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.
- PLANAS, Pedro, La Democracia Volátil. Friedrich Ebert Stiftung. Lima – Perú, marzo del 2000.
- PRADO MAILLARD, José Luis, Hacia un Nuevo Constitucionalismo, México, Editorial Porrúa, 2006.
- RANNEY, Austin y KENDALL, Willmore, La Democracia y el Sistema de Partidos Políticos de los Estados Unidos, Editorial Bibliográfica. Buenos Aires, Argentina, Enero 1958.
- SARTORI, Giovanni, ¿Qué es la Democracia? Altamir Ediciones Bogotá – Colombia, Agosto de 1994.
- SARTORI, Giovanni, Teoría de la Democracia. Ed. REI. Buenos Aires-Argentina. 1988.

- SARTORI, Giovanni, Elementos de teoría política, Alianza Editorial, Madrid, España, 1987.
- SCHNEIDER, Hans Peter, Constitución y Democracia. Rumagraf S.A. Madrid - España, 1991.
- SCHUMPETER, Joseph, Capitalismo, Socialismo y Democracia, Harper, N.Y., 1947.
- TOURANE, Alain, ¿Qué es la Democracia? Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. Buenos Aires – Argentina, 1998.
- SPOTA, Alberto Antonio. Democracia Directa y Semi-Directa en Suiza. Plus Ultra. Buenos Aires – Argentina, 1971.
- VELÁSQUEZ RAMÍREZ, Ricardo, “Democracia y participación política”. En: Bases y aportes para una Constitución de América Latina y el Caribe. Mn editores y servicios gráficos S.R.L, Lima, Perú, 2005, págs. 333 al 335.

### **III. Revistas y documentos sobre el Tema**

- Alayza Grundy. Asamblea Constituyente del Perú - Diario de Debates -(Sesión del 2 de Mayo de 1979: Debate sobre el Régimen Económico Constitucional). En: Derecho Económico. Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Editorial Editorandia. Lima-Perú. Diciembre de 1989. Pág. 131.
- Francisco E. Cerro. ¿Qué es la Democracia? En: Rev. Jurídica. San Miguel de Tucumán - Argentina. 1958.
- HUNTINGTON, Samuel, El sobrio significado de la democracia, Revista de Estudios Públicos Nº33, Santiago, Chile, 1989.
- Justo López, Mario. Qué es la Democracia. En: Rev. Jurídica de Buenos Aires - Argentina. Enero-Febrero 1981. Nº 10.
- Plaza, Edmundo J. La Democracia Moderna. En: Rev. Jurídica de la Universidad de Tucumán - Argentina. 1973. Nº 24.

#### **IV. Exploración On Line**

1. [http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_inclusiva](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_inclusiva) 2)
2. <http://www.democraciainclusiva.org/>
3. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/124/12400915.pdf> / Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina 26/05/2020 (16:47 horas).
4. <http://www.universia.edu.pe/noticias/principales/destacada.php?id=51549> (26-05-2010).

## **ANEXO N° 1**

### **CARTA DEMOCRATICA INTERAMERICANA**

#### **VIGÉSIMO OCTAVO PERÍODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES**

11 de septiembre de 2001

Lima, Perú

#### **CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

##### **LA ASAMBLEA GENERAL,**

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención;

RECONOCIENDO los aportes de la OEA y de otros mecanismos regionales y subregionales en la promoción y consolidación de la democracia en las Américas;

RECORDANDO que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas;

TENIENDO EN CUENTA que las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales expresan los mismos objetivos que la cláusula democrática adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Quebec;

REAFIRMANDO que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio;

CONSIDERANDO que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el

desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente;

REAFIRMANDO que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos;

TENIENDO PRESENTE que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia;

REAFIRMANDO que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia;

CONSIDERANDO que la educación es un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones, y reafirmando la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido;

RECONOCIENDO que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política;

TENIENDO PRESENTE que el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno;

RECONOCIENDO que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos;

TENIENDO EN CUENTA que, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces,



oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; y que la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) estableció, consecuentemente, un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización, materializando así una antigua aspiración del Continente de responder rápida y colectivamente en defensa de la democracia; RECORDANDO que, en la Declaración de Nassau (AG/DEC. 1 (XXII-O/92)), se acordó desarrollar mecanismos para proporcionar la asistencia que los Estados Miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa, a fin de complementar y ejecutar lo previsto en la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91);

TENIENDO PRESENTE que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93)), los Estados Miembros expresaron su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana, y que de la puesta en marcha de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores dependerá la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio;

CONSIDERANDO que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno;

TENIENDO PRESENTE que los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, en ocasión del trigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en San José de Costa Rica, dando cumplimiento a la expresa instrucción de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Tercera Cumbre,

celebrada en la ciudad de Quebec, aceptaron el documento de base de la Carta Democrática Interamericana y encomendaron al Consejo Permanente su fortalecimiento y ampliación, de conformidad con la Carta de la OEA, para su aprobación definitiva en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en la ciudad de Lima, Perú;

RECONOCIENDO que todos los derechos y obligaciones de los Estados Miembros conforme a la Carta de la OEA representan el fundamento de los principios democráticos del Hemisferio; y

TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida,

**RESUELVE:**

Aprobar la siguiente

**CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

**I**

**La democracia y el sistema interamericano**

**Artículo 1**

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

**Artículo 2**

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

**Artículo 3**

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

#### Artículo 4

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

#### Artículo 5

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

#### Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

## II

### **La democracia y los derechos humanos**

#### Artículo 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

#### Artículo 8

Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

#### Artículo 9

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

#### Artículo 10

La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

### III

#### **Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza**

#### Artículo 11

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

#### Artículo 12

La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las

acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

#### Artículo 13

La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

#### Artículo 14

Los Estados Miembros acuerdan examinar periódicamente las acciones adoptadas y ejecutadas por la Organización encaminadas a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza en el Hemisferio, y tomar las medidas oportunas para promover estos objetivos.

#### Artículo 15

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

#### Artículo 16

La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

## IV

### **Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática**

#### Artículo 17

Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

#### Artículo 18

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

#### Artículo 19

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

#### Artículo 20

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

#### Artículo 21

Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

#### Artículo 22

Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.

## **La democracia y las misiones de observación electoral**

### **Artículo 23**

Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

### **Artículo 24**

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.

Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.

Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

### **Artículo 25**

Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.

La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.



## **VI**

### **Promoción de la cultura democrática**

#### **Artículo 26**

La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

#### **Artículo 27**

Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

#### **Artículo 28**

Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.

## **ANEXO N° 2**

### **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49

#### ***Preámbulo***

Los Estados Partes en el presente Pacto,

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de

esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

Convienen en los artículos siguientes:

## **Parte I**

### ***Artículo 1***

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

## **Parte II**

### ***Artículo 2***

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión,

opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

### ***Artículo 3***

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

### ***Artículo 4***

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

### ***Artículo 5***

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

### **Parte III**

#### ***Artículo 6***

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

2. En los países en que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.

3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.

5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez.

6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.

### ***Artículo 7***

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

### ***Artículo 8***

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie estará sometido a servidumbre.

3. a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;

b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;

c) No se considerarán como "trabajo forzoso u obligatorio", a los efectos de este párrafo:

i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;

ii) El servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia.

iii) El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;

iv) El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

### ***Artículo 9***

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.



### ***Artículo 10***

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;
- b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.
3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

### ***Artículo 11***

Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.

### ***Artículo 12***

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para

proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

### ***Artículo 13***

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

### ***Artículo 14***

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo

contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

### ***Artículo 15***

1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

### ***Artículo 16***

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

### ***Artículo 17***

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

### ***Artículo 18***

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

### ***Artículo 19***

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

### ***Artículo 20***

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.
2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

### ***Artículo 21***

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad

nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

### ***Artículo 22***

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

### ***Artículo 23***

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.

3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.

#### ***Artículo 24***

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

#### ***Artículo 25***

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.



### ***Artículo 26***

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

### ***Artículo 27***

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

## **Parte IV**

### ***Artículo 28***

1. Se establecerá un Comité de Derechos Humanos (en adelante denominado el Comité). Se compondrá de dieciocho miembros, y desempeñará las funciones que se señalan más adelante.
2. El Comité estará compuesto de nacionales de los Estados Partes en el presente Pacto, que deberán ser personas de gran integridad moral, con reconocida competencia en materia de derechos humanos. Se tomará en consideración la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica.
3. Los miembros del Comité serán elegidos y ejercerán sus funciones a título personal.

### ***Artículo 29***

1. Los miembros del Comité serán elegidos por votación secreta de una lista de personas que reúnan las condiciones previstas en el artículo 28 y que sean propuestas al efecto por los Estados Partes en el presente Pacto.
2. Cada Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer hasta dos personas. Estas personas serán nacionales del Estado que las proponga.
3. La misma persona podrá ser propuesta más de una vez.

### ***Artículo 30***

1. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto.
2. Por lo menos cuatro meses antes de la fecha de la elección del Comité, siempre que no se trate de una elección para llenar una vacante declarada de conformidad con el artículo 34, el Secretario General de las Naciones Unidas invitará por escrito a los Estados Partes en el presente Pacto a presentar sus candidatos para el Comité en el término de tres meses.
3. El Secretario General de las Naciones Unidas preparará una lista por orden alfabético de los candidatos que hubieren sido presentados, con indicación de los Estados Partes que los hubieren designado, y la comunicará a los Estados Partes en el presente Pacto a más tardar un mes antes de la fecha de cada elección.
4. La elección de los miembros del Comité se celebrará en una reunión de los Estados Partes en el presente Pacto convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas en la Sede de la Organización. En esa reunión, para la cual el quórum estará constituido por dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, quedarán elegidos miembros del Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la

mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

### ***Artículo 31***

1. El Comité no podrá comprender más de un nacional de un mismo Estado.

2. En la elección del Comité se tendrá en cuenta una distribución geográfica equitativa de los miembros y la representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos.

### ***Artículo 32***

1. Los miembros del Comité se elegirán por cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. Sin embargo, los mandatos de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirarán al cabo de dos años. Inmediatamente después de la primera elección, el Presidente de la reunión mencionada en el párrafo 4 del artículo 30 designará por sorteo los nombres de estos nueve miembros.

2. Las elecciones que se celebren al expirar el mandato se harán con arreglo a los artículos precedentes de esta parte del presente Pacto.

### ***Artículo 33***

1. Si los demás miembros estiman por unanimidad que un miembro del Comité ha dejado de desempeñar sus funciones por otra causa que la de ausencia temporal, el Presidente del Comité notificará este hecho al Secretario General de las Naciones Unidas, quien declarará vacante el puesto de dicho miembro.

2. En caso de muerte o renuncia de un miembro del Comité, el Presidente lo notificará inmediatamente al Secretario General de las Naciones Unidas,

quien declarará vacante el puesto desde la fecha del fallecimiento o desde la fecha en que sea efectiva la renuncia.

### ***Artículo 34***

1. Si se declara una vacante de conformidad con el artículo 33 y si el mandato del miembro que ha de ser sustituido no expira dentro de los seis meses que sigan a la declaración de dicha vacante, el Secretario General de las Naciones Unidas lo notificará a cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto, los cuales, para llenar la vacante, podrán presentar candidatos en el plazo de dos meses, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 29.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas preparará una lista por orden alfabético de los candidatos así designados y la comunicará a los Estados Partes en el presente Pacto. La elección para llenar la vacante se verificará de conformidad con las disposiciones pertinentes de esta parte del presente Pacto.

3. Todo miembro del Comité que haya sido elegido para llenar una vacante declarada de conformidad con el artículo 33 ocupará el cargo por el resto del mandato del miembro que dejó vacante el puesto en el Comité conforme a lo dispuesto en este artículo.

### ***Artículo 35***

Los miembros del Comité, previa aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, percibirán emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas en la forma y condiciones que la Asamblea General determine, teniendo en cuenta la importancia de las funciones del Comité.

### ***Artículo 36***

El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud del presente Pacto.

### ***Artículo 37***

1. El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la primera reunión del Comité en la Sede de las Naciones Unidas.
2. Después de su primera reunión, el Comité se reunirá en las ocasiones que se prevean en su reglamento.
3. El Comité se reunirá normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

### ***Artículo 38***

Antes de entrar en funciones, los miembros del Comité declararán solemnemente en sesión pública del Comité que desempeñará su cometido con toda imparcialidad y conciencia.

### ***Artículo 39***

1. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años. Los miembros de la Mesa podrán ser reelegidos.
2. El Comité establecerá su propio reglamento, en el cual se dispondrá, entre otras cosas, que:
  - a) Doce miembros constituirán el quórum;
  - b) Las decisiones del Comité se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes.

#### **Artículo 40**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:

a) En el plazo de un año a contar de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto con respecto a los Estados Partes interesados;

b) En lo sucesivo, cada vez que el Comité lo pida.

2. Todos los informes se presentarán al Secretario General de las Naciones Unidas, quien los transmitirá al Comité para examen. Los informes señalarán los factores y las dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del presente Pacto.

3. El Secretario General de las Naciones Unidas, después de celebrar consultas con el Comité, podrá transmitir a los organismos especializados interesados copias de las partes de los informes que caigan dentro de sus esferas de competencia.

4. El Comité estudiará los informes presentados por los Estados Partes en el presente Pacto. Transmitirá sus informes, y los comentarios generales que estime oportunos, a los Estados Partes. El Comité también podrá transmitir al Consejo Económico y Social esos comentarios, junto con copia de los informes que haya recibido de los Estados Partes en el Pacto.

5. Los Estados Partes podrán presentar al Comité observaciones sobre cualquier comentario que se haga con arreglo al párrafo 4 del presente artículo.

#### **Artículo 41**

1. Con arreglo al presente artículo, todo Estado Parte en el presente Pacto podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone este Pacto. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo sólo se podrán admitir y examinar si son presentadas por un Estado Parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca con respecto a sí mismo la competencia del Comité. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración. Las comunicaciones recibidas en virtud de este artículo se tramitarán de conformidad con el procedimiento siguiente:

a) Si un Estado Parte en el presente Pacto considera que otro Estado Parte no cumple las disposiciones del presente Pacto, podrá señalar el asunto a la atención de dicho Estado mediante una comunicación escrita. Dentro de un plazo de tres meses, contado desde la fecha de recibo de la comunicación, el Estado destinatario proporcionará al Estado que haya enviado la comunicación una explicación o cualquier otra declaración por escrito que aclare el asunto, la cual hará referencia, hasta donde sea posible y pertinente, a los procedimientos nacionales y a los recursos adoptados, en trámite o que puedan utilizarse al respecto.

b) Si el asunto no se resuelve a satisfacción de los dos Estados Partes interesados en un plazo de seis meses contado desde la fecha en que el Estado destinatario haya recibido la primera comunicación, cualquiera de ambos Estados Partes interesados tendrá derecho a someterlo al Comité, mediante notificación dirigida al Comité y al otro Estado.

c) El Comité conocerá del asunto que se le someta después de haberse cerciorado de que se han interpuesto y agotado en tal asunto todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer, de

conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos. No se aplicará esta regla cuando la tramitación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente.

d) El Comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente artículo.

e) A reserva de las disposiciones del inciso c, el Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Partes interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales reconocidas en el presente Pacto.

f) En todo asunto que se le someta, el Comité podrá pedir a los Estados Partes interesados a que se hace referencia en el inciso b que faciliten cualquier información pertinente.

g) Los Estados Partes interesados a que se hace referencia en el inciso obtendrán derecho a estar representados cuando el asunto se examine en el Comité y a presentar exposiciones verbalmente, o por escrito, o de ambas maneras.

h) El Comité, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de recibido de la notificación mencionada en el inciso b), presentará un informe en el cual:

i) Si se ha llegado a una solución con arreglo a lo dispuesto en el inciso e, se limitará a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada:

ii) Si no se ha llegado a una solución con arreglo a lo dispuesto en el inciso e, se limitará a una breve exposición de los hechos y agregará las



exposiciones escritas y las actas de las exposiciones verbales que hayan hecho los Estados Partes interesados.

En cada asunto, se enviará el informe los Estados Partes interesados.

2. Las disposiciones del presente artículo entrarán en vigor cuando diez Estados Partes en el presente Pacto hayan hecho las declaraciones a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente artículo. Tales declaraciones serán depositadas por los Estados Partes en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, quien remitirá copia de las mismas a los demás Estados Partes. Toda declaración podrá retirarse en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General. Tal retiro no será obstáculo para que se examine cualquier asunto que sea objeto de una comunicación ya transmitida en virtud de este artículo; no se admitirá ninguna nueva comunicación de un Estado Parte una vez que el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación de retiro de la declaración, a menos que el Estado Parte interesado haya hecho una nueva declaración.

#### ***Artículo 42***

1. a) Si un asunto remitido al Comité con arreglo al artículo 41 no se resuelve a satisfacción de los Estados Partes interesados, el Comité, con el previo consentimiento de los Estados Partes interesados, podrá designar una Comisión Especial de Conciliación (denominada en adelante la Comisión). Los buenos oficios de la Comisión se pondrán a disposición de los Estados Partes interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, basada en el respeto al presente Pacto.

b) La Comisión estará integrada por cinco personas aceptables para los Estados Partes interesados. Si, transcurridos tres meses, los Estados Partes interesados no se ponen de acuerdo sobre la composición, en todo o en parte, de la Comisión, los miembros de la Comisión sobre los que no

haya habido acuerdo serán elegidos por el Comité, de entre sus propios miembros, en votación secreta y por mayoría de dos tercios.

2. Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones a título personal. No serán nacionales de los Estados Partes interesados, de ningún Estado que no sea parte en el presente Pacto, ni de ningún Estado Parte que no haya hecho la declaración prevista en el artículo 41.

3. La Comisión elegirá su propio Presidente y aprobará su propio reglamento.

4. Las reuniones de la Comisión se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Sin embargo, podrán celebrarse en cualquier otro lugar conveniente que la Comisión acuerde en consulta con el Secretario General de las Naciones Unidas y los Estados Partes interesados.

5. La secretaría prevista en el artículo 36 prestará también servicios a las comisiones que se establezcan en virtud del presente artículo.

6. La información recibida y estudiada por el Comité se facilitará a la Comisión, y ésta podrá pedir a los Estados Partes interesados que faciliten cualquier otra información pertinente.

7. Cuando la Comisión haya examinado el asunto en todos sus aspectos, y en todo caso en un plazo no mayor de doce meses después de haber tomado conocimiento del mismo, presentará al Presidente del Comité un informe para su transmisión a los Estados Partes interesados:

a) Si la Comisión no puede completar su examen del asunto dentro de los doce meses, limitará su informe a una breve exposición de la situación en que se halle su examen del asunto;

b) Si se alcanza una solución amistosa del asunto basada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en el presente Pacto, la Comisión limitará su informe a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada;

c) Si no se alcanza una solución en el sentido del inciso b, el informe de la Comisión incluirá sus conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho pertinentes al asunto planteado entre los Estados Partes interesados, y sus observaciones acerca de las posibilidades de solución amistosa del asunto; dicho informe contendrá también las exposiciones escritas y una reseña de las exposiciones orales hechas por los Estados Partes interesados;

d) Si el informe de la Comisión se presenta en virtud del inciso c, los Estados Partes interesados notificarán al Presidente del Comité, dentro de los tres meses siguientes a la recepción del informe, si aceptan o no los términos del informe de la Comisión.

8. Las disposiciones de este artículo no afectan a las funciones del Comité previstas en el artículo 41.

9. Los Estados Partes interesados compartirán por igual todos los gastos de los miembros de la Comisión, de acuerdo con el cálculo que haga el Secretario General de las Naciones Unidas.

10. El Secretario General de las Naciones Unidas podrá sufragar, en caso necesario, los gastos de los miembros de la Comisión, antes de que los Estados Partes interesados reembolsen esos gastos conforme al párrafo 9 del presente artículo.

### ***Artículo 43***

Los miembros del Comité y los miembros de las comisiones especiales de conciliación designados conforme al artículo 42 tendrán derecho a las facilidades, privilegios e inmunidades que se conceden a los expertos que desempeñen misiones para las Naciones Unidas, con arreglo a lo dispuesto en las secciones pertinentes de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas.

### ***Artículo 44***

Las disposiciones de la aplicación del presente Pacto se aplicarán sin perjuicio de los procedimientos previstos en materia de derechos humanos por los instrumentos constitutivos y las convenciones de las Naciones Unidas y de los organismos especializados o en virtud de los mismos, y no impedirán que los Estados Partes recurran a otros procedimientos para resolver una controversia, de conformidad con convenios internacionales generales o especiales vigentes entre ellos.

### ***Artículo 45***

El Comité presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe anual sobre sus actividades.

## **Parte V**

### ***Artículo 46***

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el presente Pacto.

#### ***Artículo 47***

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

### **Parte VI**

#### ***Artículo 48***

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.

2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.

4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

#### ***Artículo 49***

1. El presente Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de

ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

2. Para cada Estado que ratifique el presente Pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

#### ***Artículo 50***

Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

#### ***Artículo 51***

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque a una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de los Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

### ***Artículo 52***

Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 48, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 48;

b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 49, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 51.

### ***Artículo 53***

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 48.

### **ANEXO N° 3**

## **LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS**

Ley N° 26300

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR CUANTO:  
El Congreso Constituyente Democrático ha dado la Ley siguiente:

### **TITULO I DISPOSICIONES GENERALES**

#### **CAPITULO I DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACION Y CONTROL CIUDADANOS**

Artículo 1o.- La presente ley regula el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos de conformidad con la Constitución.

Artículo 2o.- Son derechos de participación de los ciudadanos los siguientes:

- a) Iniciativa de Reforma Constitucional;
- b) Iniciativa en la formación de las leyes;
- c) Referéndum;
- d) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y,
- e) Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Artículo 3o.- Son derechos de control de los ciudadanos los siguientes:



- a) Revocatoria de Autoridades,
- b) Remoción de Autoridades;
- c) Demanda de Rendición de Cuentas; y,
- d) Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Artículo 4o.- La solicitud de iniciación del procedimiento se presenta ante la autoridad electoral acompañada de la iniciativa correspondiente y la relación de los nombres, documentos de identificación, firmas o huellas digitales de los promotores de la iniciativa, así como del domicilio común señalado para los efectos del procedimiento.

Artículo 5o.- La autoridad electoral establecerá la forma como el ciudadano que tenga impedimento físico para firmar o que sea analfabeto, ejercerá sus derechos de participación.

Artículo 6o.- Recibida la solicitud de iniciación del procedimiento, la autoridad electoral verifica la autenticidad de las firmas y expide las constancias a que haya lugar.

Artículo 7o.- Los Derechos de Participación y Control Ciudadano a que se refieren los incisos d) y e) del artículo 2o. y d) del artículo 3o. de la presente ley; así como el referéndum sobre normas municipales y regionales serán regulados por las leyes orgánicas que reglamenten lo referente a los Gobiernos Locales y Regionales.

## DE LA PRESENTACION DE INICIATIVAS

Artículo 8o.- Cuando la verificación de las firmas y la habilitación de los suscriptores para votar en la jurisdicción electoral en la que se ejerce la iniciativa resulte conforme a ley, la autoridad electoral emite resolución admitiendo la iniciativa ciudadana e incluyendo en ella, según corresponda, el texto del proyecto en caso de iniciativa normativa, el argumento que acompaña la iniciativa de Revocatoria o Remoción de Autoridades, el pliego interpelatorio cuando se trate de Demanda de Rendición de Cuentas o la materia normativa sujeta a Referéndum.

Artículo 9o.- Los promotores podrán designar personeros ante cada uno de los órganos electorales para presenciar y fiscalizar todos los actos del proceso.

Artículo 10o.- Depurada la relación de suscriptores y no alcanzado el número necesario, los promotores tendrán un plazo adicional de hasta treinta días, para completar el número de adherentes requerido.

## TITULO II DE LAS DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

### CAPITULO I DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Artículo 11o.- La iniciativa legislativa de uno o más proyectos de ley, acompañada por las firmas comprobadas de no menos del cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral nacional, recibe preferencia en el trámite del Congreso. El Congreso ordena su publicación en el diario oficial.

Artículo 12o.- El derecho de iniciativa en la formación de leyes comprende todas las materias con las mismas limitaciones que sobre temas tributarios

o presupuestarios tienen los congresistas de la República. La iniciativa se redacta en forma de proyecto articulado.

Artículo 13o.-El Congreso dictamina y vota el proyecto en el plazo de 120 días calendarios.

Artículo 14o.- Quienes presentan la iniciativa pueden nombrar a dos representantes para la sustentación y defensa en la o las comisiones dictaminadoras del Congreso y en su caso en el proceso de reconsideración.

Artículo 15o.-Si existiese uno o más proyectos de ley que versen sobre lo mismo que el presentado por la ciudadanía, se procede a la acumulación de éstos, sin que ello signifique que las facultades de los promotores de la Iniciativa o de quien lo represente queden sin efecto.

Artículo 16o.- El Proyecto de ley rechazado en el Congreso puede ser sometido a referéndum conforme a esta ley.

Asimismo cuando los promotores juzguen que al aprobarla se le han introducido modificaciones sustanciales que desvirtúan su finalidad primigenia podrán solicitar referéndum para consultar a la ciudadanía sobre su aprobación.

## CAPITULO II

### DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo 17o.- El derecho de iniciativa para la Reforma parcial o total de la Constitución requiere la adhesión de un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral nacional.

Artículo 18o.- Las iniciativas de Reforma Constitucional provenientes de la ciudadanía se tramitan con arreglo a las mismas previsiones dispuestas para las iniciativas de los congresistas.

Artículo 19o.- Es improcedente toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el artículo 2o. de la Constitución Política del Perú.

### CAPITULO III

#### DE LA REVOCATORIA Y REMOCION DE AUTORIDADES

Artículo 20o.- La Revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a:

- a) Alcaldes y Regidores;
- b) Autoridades regionales que provengan de elección popular;
- c) Magistrados que provengan de elección popular.

Artículo 21o.- Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas. No procede la revocatoria durante el primero y el último año de su mandato salvo el caso de magistrados. La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada.

El Jurado Nacional de Elecciones, convoca a consulta electoral la que se efectúa dentro de los 90 días siguientes de solicitada formalmente.

Artículo 22o.- La consulta se lleva adelante en una circunscripción electoral, si el veinticinco por ciento de los electores de una autoridad, con un máximo de 400,000 firmas, presenta la solicitud de la revocación del mandato ante la oficina de procesos electorales correspondiente.

Artículo 23o.- La Revocatoria se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. En caso contrario la autoridad sobre la cual se consulta la Revocatoria se mantiene en el cargo sin posibilidad de que se admita una nueva petición hasta después de dos años de realizada la consulta.

Artículo 24o.- El Jurado Nacional de Elecciones acredita como reemplazante de la autoridad revocada, salvo los jueces de paz, a quien alcanzó el siguiente lugar en el número de votos de la misma lista para que complete su mandato.

Artículo 25o.- Únicamente si se confirmase la Revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal, se convoca a nuevas elecciones. Mientras no se elijan a los reemplazantes en el cargo, asumen las funciones los accesitarios.

Se sigue el mismo procedimiento en el caso de confirmarse la Revocatoria de un tercio de los miembros del Consejo de Coordinación Regional, elegidos directamente. Quienes reemplazan a los revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos.

Artículo 26o.- Tratándose de magistrados electos, que fueran revocados, el Jurado Nacional de Elecciones procederá conforme a la ley de la materia.

Artículo 27o.- La Remoción es aplicable a las autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital. No comprende a los Jefes Político Militares en las zonas declaradas en estado de emergencia.

Artículo 28o.- La remoción se produce cuando el Jurado Nacional de Elecciones comprueba que más del 50% de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial lo solicitan.

Artículo 29o.- Quien hubiere sido revocado del cargo para el que fue elegido está apto para ser candidato al mismo cargo en las siguientes elecciones.

Artículo 30o.- El funcionario que hubiese sido removido no puede volver a desempeñar el mismo cargo en los siguientes cinco años.

#### CAPITULO IV DE LA DEMANDA DE RENDICION DE CUENTAS

Artículo 31o.- Mediante la Rendición de Cuentas el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios. La autoridad está obligada a dar respuesta. Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción.

Los fondos a que se refiere el artículo 170o. de la Constitución están sujetos a rendición de cuentas conforme a la ley de la materia.

Artículo 32o.- El pliego interpelatorio contiene preguntas relacionadas exclusivamente con los temas previstos en el artículo anterior. Cada interrogante es planteada en forma clara, precisa y sobre materia específica.

Artículo 33o.- La autoridad electoral cautela que el pliego interpelatorio contenga términos apropiados y que carezca de frases ofensivas.

Artículo 34o.- Para que se acredite la rendición de cuentas se requiere que la soliciten cuando menos el 20% con un máximo de 50,000 firmas de la

población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial.

Artículo 35o.- Acreditada la demanda la Autoridad electoral comunica de ello a la autoridad demandada para que responda en forma clara y directa el pliego interpelatorio dentro de los 60 días calendarios.

Artículo 36o.- Toda autoridad a la que se haya demandado que rinda cuentas, pública el pliego interpelatorio y su respuesta al mismo.

## CAPITULO V

### DEL REFERENDUM Y DE LAS CONSULTAS POPULARES

Artículo 37o.- El Referéndum es el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan.

Artículo 38o.- El referéndum puede ser solicitado por un número de ciudadanos no menor al 10 por ciento del electorado nacional.

Artículo 39o.- Procede el Referéndum en los siguientes casos:

- a) La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al Artículo 206o. de la misma.
- b) Para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.
- c) Para la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas a que se refiere el inciso anterior.

d) En las materias a que se refiere el artículo 190o. de la Constitución, según ley especial.

Artículo 40o.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32o. de la Constitución.

Artículo 41o.- Si la iniciativa legislativa fuera rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, conforme a esta ley se podrá solicitar iniciación del procedimiento de Referéndum, adicionando las firmas necesarias para completar el porcentaje de ley.

Artículo 42o.- El resultado del referéndum determina la entrada en vigencia de las normas aprobadas, o la derogación de las desaprobadas, siempre que hayan votado en sentido favorable a la consulta la mitad más uno de los votantes, sin tener en cuenta los votos nulos o en blanco. La consulta es válida sólo si fuera aprobada por no menos del 30% del número total de votantes. Surte efectos a partir del día siguiente de la publicación de los resultados oficiales por el Jurado Nacional de Elecciones.

Artículo 43o.- Una norma aprobada mediante referéndum no puede ser materia de modificación dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas.

Si el resultado del referéndum deviene negativo, no podrá reiterarse la iniciativa hasta después de dos años.

Artículo 44o.- La convocatoria a Referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.

## CAPITULO VI



## DISPOSICIONES FINALES

Artículo 45o.- La convocatoria a procesos electorales, para el ejercicio de los derechos políticos estipulados en la presente ley pueden ser postergados por la autoridad electoral en caso de proximidad de elecciones políticas generales, regionales, o municipales. En tal caso el proceso podrá realizarse simultáneamente o dentro de los siguientes cuatro meses.

Artículo 46o.- La autoridad electoral podrá acumular las iniciativas que se acrediten y someterlas a consulta de los ciudadanos en forma conjunta o con otros procesos electorales.

Artículo 47o.- Las iniciativas normativas que deriven en la expedición de una ordenanza, ley o disposición constitucional, y las peticiones de revocatoria o remoción que concluyan con la separación del cargo de una autoridad, así como las iniciativas de referéndum que culminen desaprobando la norma legal expedida o aprobando la iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, otorgan derecho a los promotores de la iniciativa para solicitar reembolso de los gastos efectuados ante la autoridad electoral, así como para su difusión, conforme a las posibilidades presupuestales de los recursos del Jurado Nacional de Elecciones y en la forma que éste lo decida.

Comuníquese al Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciocho días del mes de Abril de mil novecientos noventa y cuatro.

JAIME YOSHIYAMA

Presidente del Congreso Constituyente Democrático

CARLOS TORRES Y TORRES LARA

Primer Vicepresidente del Congreso Constituyente Democrático

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA  
POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dos días del mes de mayo de  
mil novecientos noventa y cuatro.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI  
Presidente Constitucional de la República

FERNANDO VEGA SANTA GADEA  
Ministro de Justicia